

**Н. М. Добрынин**

**КОНСТИТУЦИЯ  
РОССИИ:  
НАСТОЯЩЕЕ  
И БУДУЩЕЕ**

**СОВРЕМЕННАЯ ВЕРСИЯ  
НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА**

**“НАУКА”  
НОВОСИБИРСК**

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР  
ТЮМЕНСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР  
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Н.М. Добрынин**

# **КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

*Современная версия новейшей истории государства*

Учебно-методическое пособие

Рекомендовано Учебно-методическим советом по образованию в области юриспруденции Уральского федерального округа на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» в качестве учебно-методического пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (бакалавриат — 40.03.01; магистратура — 40.04.01; специалитет — 40.05.01, 40.05.02, 40.05.03, 40.05.04)



Новосибирск  
«Наука»  
2020

**MINISTRY OF SCIENCE AND HIGHER EDUCATION  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**UNIVERSITY OF TYUMEN  
INSTITUTE OF STATE AND LAW**

**FEDERAL RESEARCH CENTRE  
TYUMEN SCIENTIFIC CENTRE OF SIBERIAN BRANCH  
OF RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES**

**URAL STATE LAW UNIVERSITY**

**N.M. Dobrynin**

# **THE CONSTITUTION OF RUSSIA: THE PRESENT AND THE FUTURE**

*Modern version of the newest history of the state*

Educational manual and didactic guidelines

This edition is recommended for publication by the Educational and Methodical Council for Legal Education of the Ural Federal District on the basis of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Law University" as an educational manual and didactic guidelines for higher education students pursuing a degree in Jurisprudence (bachelor's programme — 40.03.01; master's programme — 40.04.01; specialist's programme — 40.05.01, 40.05.02, 40.05.03, 40.05.04)

Novosibirsk  
Nauka  
2020

УДК 342.4  
ББК 67.400  
Д57

Рецензенты

заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор Н.С. Бондарь  
судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор С.Д. Князев  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор М.С. Саликов

Утверждено к печати

Ученым советом Федерального исследовательского центра  
Тюменского научного центра СО РАН

**Добрынин Н.М.**

Д57 Конституция России: Настоящее и будущее. Современная версия  
новой истории государства: Учеб.-метод. пособие / Н.М. Добрынин. —  
Новосибирск: Наука, 2020. — 412 с.

ISBN 978-5-02-038832-1

<https://doi.org/10.20874/978-5-02-038832-1>

Настоящее учебно-методическое пособие посвящено анализу и раскрытию ключевых характеристик изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. На основе современных представлений о важнейших общественных отношениях в работе системно и последовательно характеризуются нормы, институты и сферы жизни социума, затронутые указанными конституционными поправками. Структура учебно-методического пособия включает не только обзорные комментарии автора и правовые позиции Конституционного Суда России, касающиеся соответствующих блоков конституционных поправок, но и изложение взглядов ученого по ряду сложнейших дискуссионных вопросов современного состояния и тенденций модернизации затрагиваемых поправками элементов российского конституционализма. Такой подход обеспечивает высокий академический уровень представленного материала, последовательность и глубину его теоретического освоения, эффективность дальнейшего практического применения полученных читателями знаний.

Книга будет интересна студентам, аспирантам, преподавателям, специалистам в области конституционного (государственного) права, работникам органов государственной власти и местного самоуправления, а также всем, кто интересуется вопросами интерпретации и практического применения принципов и норм, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

*Полнотекстовая версия книги Н.М. Добрынина «Конституция России: Настоящее и будущее. Современная версия новейшей истории государства» в формате PDF размещена на сайте eLIBRARY.RU на странице автора в РИНЦ по ссылке:*

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=312801&pubrole=100&show\\_refs=1&show\\_option=0](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=312801&pubrole=100&show_refs=1&show_option=0)

ISBN 978-5-02-038832-1

УДК 342.4  
ББК 67.400

© Н.М. Добрынин, 2020

УДК 342.4  
ББК 67.400  
Д57

Reviewers

Meritorious Scientist of the Russian Federation,  
LLD, Professor *S.A. Avakiyan*

Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation,  
Meritorious Scientist of the Russian Federation,  
Meritorious Jurist of the Russian Federation,  
LLD, Professor *N.S. Bondar*

Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation,  
Meritorious Scientist of the Russian Federation,  
Meritorious Jurist of the Russian Federation,  
LLD, Professor *S.D. Knyazev*

Meritorious Jurist of the Russian Federation,  
LLD, Professor *M.S. Salikov*

Approved for publication  
by the Academic council of the Federal Research Centre,  
Tyumen Scientific Centre of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences

**Dobrynin N.M.**

D57 The Constitution of Russia: The present and the future. Modern version of the newest history of the state: Educational manual and didactic guidelines / N.M. Dobrynin. — Novosibirsk: Nauka, 2020. — 412 p.

ISBN 978-5-02-038832-1

<https://doi.org/10.20874/978-5-02-038832-1>

The purpose of the present educational manual and didactic guidelines is to provide the analysis and description of key characteristics of the amendments to the Constitution of the Russian Federation, adopted in 2020. Based on contemporary notions of the fundamental social relations, the manual systematically and consistently characterizes norms, institutions and branches of the life of society, influenced by the mentioned constitutional amendments. The structure of the manual includes not only author's review comments and legal conclusions of the Constitutional Court of Russia concerning the relevant sets of the constitutional amendments, but also scientist's views on the vast of the most difficult and disputable issues of today's conditions and modernization trends of those elements of the Russian constitutionalism, which are affected by the constitutional amendments. Such an approach provides a high academic level of the presented information, coherence and profundity of its theoretical exploration, and the subsequent efficiency of the practical use of knowledge gained by the readers.

The manual will be of interest for undergraduate and doctoral students, teachers, experts in the constitutional (state) law, and for employees of the state and municipal agencies, as well as for all those interested in issues related to the interpretation and practical application of the principles and regulations provided for by the Constitution of the Russian Federation.

*A PDF full-text version of the book by N.M. Dobrynin "The Constitution of Russia: The present and the future. Modern version of the newest history of the state" is published on the website eLIBRARY.RU on the author's page in the Russian Science Citation Index with the following [https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=312801&pubrole=100&show\\_refs=1&show\\_option=0](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=312801&pubrole=100&show_refs=1&show_option=0)*

ISBN 978-5-02-038832-1

УДК 342.4  
ББК 67.400

## **Вместо эпиграфа**

[Сегодня], когда подавляющее большинство стран стало осознавать ущербность однополярного понимания демократии, центрирования рыночной экономики применительно к одному государству, можно сделать как минимум **три весьма важных вывода**.

**Первый вывод.** Конституция Российской Федерации позволяет определить в системе геополитических координат долю и формы участия государства в экономике, которую, мы полагаем, следует называть в связи с окончанием рыночного фундаментализма уже пострыночной с элементами экономики транзитной (т.е. от рыночной демократии к государственному капитализму), кластерной, территориально распределенной, глобально интегрированной, но обязательно с участием государства.

**Второй вывод.** Значение Конституции Российской Федерации состоит в том, что она не должна допускать растворения суверенитета России как государства в интересах, чуждых демократии, справедливости и праву, на равных участвуя в процессах глобализации.

**Третий вывод.** Конституция Российской Федерации реализуется в условиях сложнейшей социально-экономической реальности, в соприкосновении многих культурных и субкультурных проявлений, проецируя на эту реальность законы, нормативные правовые акты и правоприменение. Эффективность реализации конституционных положений и предписаний в значительной мере зависит от профессионализма парламентариев, качества государственного управления в процессе правоприменения и профессионалов в системе судебной власти.

*Н.М. Добрынин*  
*«Конституционализм в новейшей истории России:  
Потенциал и возможности»*  
*(Государство и право. М., 2009. № 2).*  
*Из выступления на Всероссийской  
научно-практической конференции  
«Конституция Российской Федерации:  
Доктрина и практика», организованной  
Конституционным Судом Российской Федерации  
(г. Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.)*

## *In lieu of an epigraph*

[Today], when an overwhelming majority of countries started to realize the inefficiency of the unipolar understanding of democracy, of positioning market economy as the economy applied to only one state, one could draw at least **three rather important conclusions**.

**Conclusion One.** In the system of geopolitical coordinates, the Constitution of the Russian Federation allows to determine the extent and forms of the cooperation of the state in economy, which, as we suppose, referring to the termination of market fundamentalism, should already be called post-market with elements of transit economy (i.e. transit from market democracy to state capitalism), cluster one, territorially distributed, globally integrated but by all means with the participation of the state.

**Conclusion Two.** The significance of the Russian Constitution lies in the fact that, being equally active in the process of globalisation, it should not allow the sovereignty of Russia as a state to be dissolved in interests alien to democracy, justice and law.

**Conclusion Three.** The Constitution of the Russian Federation is being exercised under complicated socioeconomic conditions, at the interface of many cultural and subcultural manifestations, through projecting laws, normative legal acts and legal administration thereupon. The efficiency of the implementation of the constitutional provisions and requisitions depends considerably on professionalism of parliamentarians, quality of state government in the process of legal administration, as well as on professionals in the system of judicial power.

*N.M. Dobrynin*

*“Constitutionalism in the Newest History of Russia:  
Potential and Possibilities” (State and Law. M., 2009. № 2).  
From his speech at the all-Russian scientific and practical conference  
“The Constitution of the Russian Federation: Doctrine and practice”,  
organized by the Constitution Court of the Russian Federation  
(Saint-Petersburg, November 13–14, 2008)*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие. С.А. Авакьян .....	11
Foreword. S.A. Avakyan .....	14
От автора. МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: НЕСКОЛЬКО ТЕЗИСОВ О ГЛАВНОМ (вступительная статья) .....	17
Список принятых сокращений .....	39
Глава 1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ И РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА .....	40
§ 1.1. Федерализм и федерация в России: перспективы реализации ключевых ценностей российской государственной идентичности и единства ....	41
Обзорный комментарий автора .....	45
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	46
Тезисы для осмысления и дискуссии .....	50
§ 1.2. Укрепление основ социального государства как фактор обеспечения устойчивости российской федеративной системы и солидаризации социума .....	72
Обзорный комментарий автора .....	74
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	75
Тезисы для осмысления и дискуссии .....	76
§ 1.3. Разграничение конституционных предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: новые векторы .....	92
Обзорный комментарий автора .....	95
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	96
Тезисы для осмысления и дискуссии .....	98
Резюме .....	104
Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения .....	105
Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов .....	106
Глава 2. ДИНАМИКА КОНСТИТУЦИОННОЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ .....	107
§ 2.1. Развитие конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации .....	108
Обзорный комментарий автора .....	115
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	117
§ 2.2. Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: основные новеллы в механизме сдержек и противовесов .....	124
Обзорный комментарий автора .....	136
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	138
§ 2.3. Модернизация судебной власти и системы российской юстиции в контексте новых вызовов и велений времени .....	142
Обзорный комментарий автора .....	147
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации .....	149
Тезисы для осмысления и дискуссии .....	154
Резюме .....	168

Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения .....	169
Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов.....	170
Глава 3. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ДИАЛЕКТИКА ЕДИНСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ОБОСОБЛЕННОСТИ.....	171
§ 3.1. Несколько тезисов о единстве конституционно-правовой природы публичной власти в государстве.....	172
§ 3.2. Реализация идей субсидиарности в новой конституционной парадигме местного самоуправления в России .....	176
Обзорный комментарий автора .....	178
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации.....	179
Тезисы для осмысления и дискуссии .....	183
Резюме.....	203
Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения .....	204
Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов .....	205
РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ: ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ (заключительные ремарки) .....	206
Декларация Совета народных депутатов РСФСР «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» от 12 июня 1990 г. № 22-1 .....	225
Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., по состоянию на 4 июля 2020 г. ....	227
Состав рабочей группы по подготовке конституционных поправок 2020 г. ....	271
Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3.....	275
Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.....	309
Указ Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками».....	311
Персоналии .....	312
Фразеологизмы и практика .....	340
Послесловие .....	373
Summary .....	381
Об авторе .....	383
Curriculum vitae .....	406

## TABLE OF CONTENTS

Foreword. <i>S.A. Avakiyan</i> .....	11
Author's foreword. MODERNISATION OF THE RUSSIAN CONSTITUTION AT THE PRESENT STAGE: THE MOST IMPORTANT POINTS (opening chapter) .....	17
List of abbreviations.....	39
Chapter 1. ENHANCING THE FOUNDATIONS OF THE GOVERNMENT SYSTEM AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLE OF THE SOCIAL STATE.....	40
§ 1.1. Federalism and federation in Russia: prospects for implementation of the key values of Russian state identity and unity .....	41
Author's review comment.....	45
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	46
Comprehension and discussion points.....	50
§ 1.2. Strengthening of principles of social state as a factor of stabilisation of the Russian federal system and solidarisation of the society .....	72
Author's review comment .....	74
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation.....	75
Comprehension and discussion points .....	76
§ 1.3. Differentiation between the Russian Federation and its subjects: new directions .....	92
Author's review comment .....	95
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	96
Comprehension and discussion points .....	98
Resume.....	104
Questions for self-assessment and in-depth study.....	105
Recommended topics for reports and essays.....	106
Chapter 2. DYNAMICS OF CONSTITUTIONAL IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS.....	107
§ 2.1. Development of the constitutional and legal status of the President of the Russian Federation.....	108
Author's review comment .....	115
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	117
§ 2.2. The Federal Assembly of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation: the main novelties in the checks and balances mechanism .....	124
Author's review comment .....	136
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	138
§ 2.3. Modernization of the judiciary and the Russian justice system in the context of new challenges and exigencies of modern time .....	142
Author's review comment.....	147
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	149
Comprehension and discussion points .....	154
Resume.....	168

Questions for self-assessment and in-depth study .....	169
Recommended topics for reports and essays .....	170
Chapter 3. PUBLIC POWER AND LOCAL GOVERNMENT: DIALECTICS OF UNITY AND ORGANIZATIONAL DISINTEGRATION .....	171
§ 3.1. Several points on the unity of the constitutional and legal nature of public power in the state .....	172
§ 3.2. Implementation of subsidiarity ideas in the new constitutional paradigm of local government in Russia .....	176
Author's review comment .....	178
Position of the Constitutional Court of the Russian Federation .....	179
Comprehension and discussion points .....	183
Resume .....	203
Questions for self-assessment and in-depth study .....	204
Recommended topics for reports and essays .....	205
THE RUSSIAN CONSTITUTION: GLIMPSE INTO THE FUTURE (final remarks) .....	206
Declaration of the Council of People's Deputies of the Russian Soviet Federative Socialist Republic "On the State Sovereignty of the Russian Soviet Federative Socialist Republic" of 12 June 1990 № 22-1 .....	225
The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on 12 December 1993, as of 4 July 2020 .....	227
Members of the working group on the drafting of constitutional amendments of 2020 .....	271
Opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 № 1-3 .....	275
Decision of the Central Electoral Commission of the Russian Federation on the results of the national vote on the issue of approval of changes in the Constitution of the Russian Federation .....	309
Executive Order of the President of Russia of 3 July 2020 № 445 "On the Official Publication of the Amended Constitution of the Russian Federation" .....	311
Personalia .....	312
Phraseology and practice .....	340
Afterword .....	373
Summary .....	381
Curriculum vitae .....	383

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В самом начале 2020 г. была перевернута очередная страница в истории российского конституционализма: 15 января в ежегодном Послании Президента России к Федеральному Собранию В.В. Путин предложил внести уточняющие, но одновременно довольно масштабные поправки в Основной Закон нашей страны. Работа по подготовке проекта этих поправок была начата незамедлительно, а сам процесс внесения разработанных изменений и дополнений в Конституцию России завершился в июле: 4 июля 2020 г. обновленная редакция российской Конституции вступила в силу.

Безусловно, содержание и значение этих поправок еще только предстоит оценить и осмыслить, ибо моделирование условий действия закона, пусть даже и основного закона, каковым является конституция страны, не может дать исчерпывающей картины всех последствий принятия тех или иных законодательных решений. Такое представление мы можем получить лишь на практике и, как правило — а в случае с конституциями это тем более оправданно, — с течением лет.

По нашему убеждению, перечисленного вполне достаточно для того, чтобы многие ученые-правоведы уже в ближайшее время приступили к аналитическому исследованию произошедших в Основном Законе нашей страны изменений в разных аспектах, в том числе с учетом необходимости обновления и корректировки учебно-методических материалов по конституционному праву России.

При этом важно отметить, что конституционное право является одной из наиболее динамичных отраслей отечественного права, что не может не отразиться на количестве и содержании соответствующих учебно-методических разработок. Ежегодно в стране выходит больше десятка различных учебников, учебных пособий, практикумов и других изданий. Нет сомнений в том, что совсем скоро поправки, внесенные в Конституцию России в 2020 г., будут отражены в обновленных версиях всех ключевых учебников и иных учебно-методических изданий по отечественному конституционному праву и смежным с ним дисциплинам. Однако безусловно значимыми станут те работы, которые выйдут первыми, выступят авангардом в осмыслении и интерпретации произошедших конституционных изменений и на этой основе будут содержать авторские предложения по корректировке преподавания конституционного права России в учебных заведениях. Как раз такой работой и является новая книга Н.М. Добрынина: она готовилась автором практически синхронно с процедурой внесения изменений в российский Основной Закон и потому выходит в свет одной из первых, будучи специальным образом посвящена отраже-

нию необходимого учебно-методического материала именно применительно к принятым конституционным поправкам.

Характеризуя представленное Н.М. Добрыниным учебно-методическое пособие «Конституция России: настоящее и будущее», необходимо отметить, что эта работа построена на сочетании как традиционных приемов подготовки учебно-методических изданий, так и новаторских подходов, в силу которых работа будет положительно выделяться на фоне других подобных пособий, которые, несомненно, также увидят свет в ближайшее время.

В рамках традиционного подхода к подаче учебного материала автором избрана последовательная и логичная структура изложения существа внесенных в Конституцию России поправок. Здесь нет ничего лишнего: все поправки сгруппированы по тематическим взаимосвязанным блокам — в зависимости от того, какие стороны российского конституционализма они в совокупности затрагивают. Собственно, этим, более крупным блокам соответствуют главы пособия, а блокам более дробным, специфичным — параграфы. Следуя тому же подходу, автор в рамках каждого параграфа после изложения в виде сравнительной таблицы самих обсуждаемых изменений и дополнений дает обзорный комментарий к ним, а далее приводит относимые к ним правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные Судом в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3. К каждой главе автор предлагает перечень дополнительной, рекомендуемой для ознакомления литературы, дает резюме, а также вопросы для самоконтроля и углубленного изучения, темы для подготовки докладов, рефератов. Конечно, такие единообразие и систематизированность в изложении — это очень удобно для читателя, а упорядоченность создает серьезный настрой в изучении.

К числу новаторских приемов подачи учебного материала, безусловно, следует отнести то, что внесенные в российскую Конституцию изменения и дополнения отражены автором в виде сопоставительных таблиц, в которых наряду с обновленной редакцией соответствующих конституционных норм приводится их предшествующая редакция. Это позволит читателю самым непосредственным образом оценить характер внесенных поправок и их глубину.

Однако наиболее оригинальным, нестандартным для учебно-методических изданий решением, несомненно, является включение автором в текст книги подразделов «Тезисы для осмысления и дискуссии», а также вступительной статьи и заключительных ремарок. В рамках этих блоков — в органичной взаимосвязи с обсуждаемыми конституционными поправками — автор затрагивает широчайший спектр фундаментальных вопросов настоящего и будущего российского конституционализма. В их ряду и вопросы демократии и суверенитета, правосознания и конституционного мировоззрения, федерализма и федерации, конституционных ценностей и политико-правового режима в государстве. Нет, пожалуй, ни одной из самых на-

сущных проблем современного российского конституционализма, которые не были бы затронуты автором в этих блоках учебного материала.

Характерно в этом отношении и то, что автор опирается в своих суждениях на различные точки зрения, сформулированные к настоящему времени в науке конституционного права, оставляя читателю возможность делать самостоятельные выводы и оценки настоящего и будущего, должного и сущего на пути правовой модернизации в России.

Представленное учебно-методическое пособие Н.М. Добрынина традиционно соединяет в себе качество и оригинальность, и на общем фоне аналогичных работ оно, безусловно, будет выделяться использованием системного подхода, продуманной структурой и содержанием, богатым набором методических инструментов и средств, дополняющих изложение ключевого материала, недвусмысленно проявленным стремлением автора обеспечить высокий академический уровень учебного процесса.

Н.М. Добрынин в одной книге, казалось бы, посвященной относительно узкой теме — поправкам, внесенным в российскую Конституцию в 2020 г., — обобщенно, систематизированно и лаконично представил тот фундаментальный срез конституционно-правового знания, который наиболее необходим прежде всего в учебной работе, но окажется не менее полезным и в процессе практической деятельности юристов, государственных и муниципальных служащих.

Дополнительно отметим, что представленное учебно-методическое пособие имеет отчетливую содержательную, методическую и даже сугубо визуальную, оформительскую взаимосвязь с другими крупными учебно-методическими работами Н.М. Добрынина, опубликованными в 2015–2019 гг. Это позволяет говорить о том, что все названные издания образуют завершенный и полноценный учебно-методический комплекс по курсу отечественного конституционного права.

Таким образом, подготовленное Н.М. Добрыниным учебно-методическое пособие производит благоприятное впечатление. Ознакомление с ним будет полезно не только студентам, аспирантам, государственным и муниципальным служащим, но и гражданам, интересующимся проблемами современного конституционализма в России.

*Заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права  
Московского государственного университета  
им. М.В. Ломоносова,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*  
**С.А. Авакьян**

## FOREWORD

In the very beginning of 2020, another page was turned in the history of Russian constitutionalism: on January 15, during the annual Presidential Address to the Federal Assembly, Vladimir Putin proposed making clarifying, yet at the same time rather large-scale amendments to the Fundamental Law of our country. Work on drafting proposals for the amendments was started immediately, and the process of implementation of the developed amendments and additions to the Russian Constitution was completed in July: on 4 July 2020, the updated version of the Russian Constitution came into force.

Clearly, the meaning and the significance of these amendments are yet to be evaluated and understood, as modelling of operation conditions of a law, even the fundamental law, such as the state constitution, cannot provide an exhaustive vision of all consequences of various legislative solutions. Such understanding can only be achieved through actual practice, usually — and the more so it is justified in the case of constitutions — as the years passed.

In our opinion, listed facts are sufficient for many legal scholars to begin an analytical study of the changes in the Fundamental Law of our country in various aspects, including for the purpose of updating and amending the educational materials on constitutional law in Russia.

At the same time, it is important to mention that the constitutional law is one of the most dynamic branches of Russian national law, which can not but affect the quantity and the content of relevant educational and methodological developments. Every year, more than a dozen different textbooks, manuals, practicums and other publications come out in the country. Beyond all doubt, the 2020 amendments to the Russian Constitution very soon will be reflected in the updated versions of all major textbooks and other educational and methodological editions on national constitutional law and related disciplines. However, those publications that will come into light first will become of prime importance, avant-garde in understanding and interpretation of the constitutional changes that have taken place, and on that ground they will contain authors' suggestions for modifications in teaching of Russian constitutional law in educational institutions. The new book by N.M. Dobrynin represents precisely this kind of work: it was being prepared almost synchronously with the process of making changes to the Russian Fundamental Law, and, therefore, it is one of the first publications specifically focused on highlighting the essen-

tial educational and methodical material particularly related to the adopted constitutional amendments.

It should be specified, that one of the characteristics of the educational and didactic guidelines “The Constitution of Russia: the present and the future” by N.M. Dobrynin is that it is based on a combination of both traditional methods of presentation of learning and methodological manuals, and innovative approaches, which will make this book to positively stand out against other similar manuals, that will undoubtedly be also published in the near future.

As part of the traditional approach to laying out of the educational material, the author followed a consistent and logical structure for discussion of the nature of the amendments to the Russian Constitution. The guidelines contains nothing superfluous: all amendments are grouped by thematic interrelated blocks, depending on which aspects of Russian constitutionalism they collectively concern. These very blocks — the major ones — constitute the chapters of the manual, and more specific ones — paragraphs. Naturally, this also predetermines the structure of each paragraph, where, after the presentation of the material in the form of a comparative table of the changes themselves and the additions, the author provides an overview commentary on them, and then brings the associated legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, formulated in the Opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 № 1-3. For each chapter, the author offers a list of additional recommended literature, a concluding summary, questions for self-assessment and in-depth study, and topics for the preparation of reports and abstracts. Of course, such uniformity and consistency in the presentation of the educational material is very convenient for the reader, and its well-organised layout disposes to a serious attitude to the study.

The author presents the amendments and additions to the Russian Constitution in the form of comparative tables, which, along with the updated version of the relevant constitutional norms, provide their previous version. This should be mentioned among the innovative methods of presenting the educational material, which will allow readers to directly assess the nature of the relevant amendments and their depth.

However, the most original and non-standard solution for educational and methodical publications is undoubtedly the inclusion of “Comprehension and discussion points” sections in the text of the book, as well as the opening chapter and closing remarks. Within these paragraphs, the author touches upon a wide range of fundamental issues of the present and future Russian constitutionalism in immediate connection with the discussed constitutional amendments. Among them, there are issues of democracy and sovereignty, legal awareness and constitutional mindset, federalism and federation, constitutional values and political and legal regime in the state. Perhaps there is no single most topical issue of modern Russian

constitutionalism that is not brought up by the author in these sections of the manual.

It is also characteristic in this respect, that the author relies in his judgments on various points of view formulated to date in the science of constitutional law, providing the reader with an opportunity to make independent conclusions and assessment of the present and future, due and existing in the way of legal modernization in Russia.

The educational manual presented by N.M. Dobrynin traditionally combines quality and originality; it will certainly stand out from similar works for the use of a systematic approach, well-designed structure and content, rich set of methodical tools and tools that complement the author's presentation of key points, unequivocally demonstrated by his determination to ensure the highest academic level of the educational process.

Within a single book, which is seemingly dedicated to a relatively narrow topic — 2020 amendments to the Russian Constitution, N.M. Dobrynin presents, in a generalized, systematic and succinct way, that fundamental section of constitutional and legal knowledge, which is most needed primarily in the educational work, but will be no less useful in lawyers', and state and municipal employees' practice.

We will further mention that the presented manual has a distinct contextual, methodical and even purely visual, decorative relationship with other major educational and methodical works of N.M. Dobrynin, published in 2015–2019. This allows us to say that all these publications form a complete and integral educational and methodical complex on the course of national constitutional law.

Thus, the educational manual and didactic guidelines prepared by N.M. Dobrynin impresses favourably. Familiarization with it will be useful not only for undergraduate and doctoral students, state and municipal employees, but also for citizens interested in the problems of modern constitutionalism in Russia.

*Head of the Chair  
of Constitutional and Municipal Law  
of Lomonosov Moscow State University,  
Meritorious Scientist of the Russian Federation,  
LLD, Prof. S.A. Avakiyan*

**От автора**  
**МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ**  
**НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:**  
**НЕСКОЛЬКО ТЕЗИСОВ О ГЛАВНОМ**  
**(вступительная статья)**

Уважаемые читатели, дорогие коллеги, друзья!

Сегодня для любого гражданина нашей страны, кто хотя бы в самой малой степени следит за развитием общественно-политических процессов, не секрет: 2020 год стал годом весьма масштабной корректировки российского Основного Закона — Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. За время, прошедшее после принятия Конституции России, в нее несколько раз вносились поправки, но масштаб последних изменений и дополнений многократно превосходит характер и глубину уже состоявшихся конституционных редактур. Это обстоятельство, пожалуй, служит главным мотивом, побудившим нас подготовить и представить на суд взыскательной аудитории настоящую работу.

Ключевая идея, положенная в основу подготовки книги, которую вы держите в руках, состоит в том, что она должна стать актуальным и весьма востребованным пособием, органично дополняющим и расширяющим познавательные горизонты традиционного учебного курса «Конституционное право России». Именно поэтому форматом, предопределившим логику и структуру данной работы, стал десятилетиями выверенный в нашей образовательной системе жанр учебно-методического пособия.

Вместе с тем ваш покорный слуга в ходе авторских учебно-методических разработок традиционно стремится к использованию самых актуальных, «свежих» подходов к структуре и определению последовательности изложения учебных и дидактических материалов. Нельзя забывать и о том, что в системе классического юридического образования во все времена присутствовала задача воспитания, если допустимо так выразиться, думающих юристов — таких специалистов-правоведов, которые способны в будущей профессиональной деятельности (будь то теоретические изыскания или работа практикующим юристом) не только — и даже не столько — руководствоваться юридическими догмами, сколько воспринимать дух и философию права, всего, что с ним связано, видеть социальные и нравственные основания права и уже на этом базисе развивать и собст-

венные профессиональные навыки, и в целом правотворческую и правореализационную сферы нашего общества. В современной России задача подготовки именно таких специалистов актуальна как никогда.

Не углубляясь в характеристику причин, обуславливающих имеющееся положение вещей, зададимся вопросом: как такая подготовка может быть обеспечена? Различных факторов, предопределяющих положительные результаты образовательно-воспитательного процесса в отношении будущих правоведов, великое множество, но один из них, безусловно, имеет отношение к качеству используемых в обучении учебно-методических материалов. По нашему глубокому убеждению, таковые должны не только соответствовать сложившимся традициям и принятым официальным образовательным стандартам, но и оставлять простор для дискуссии, для мыслительной деятельности, для рефлексии осваиваемых знаний. В практическом преломлении для вашего покорного слуги это означает необходимость подготовки учебно-методических материалов согласно лучшим критериям академической науки, изложение, наряду с уже устоявшимися учебно-дидактическими конструкциями, новых, подчас даже парадоксальных, идей и концепций. Конечно же, в формате критического осмысления таковых, оценки как их теоретической пригодности, так и практической жизнеспособности.

Но отмеченное касается не только базовых подходов к подготовке и воспитанию будущих правоведов. Нельзя не обратить внимание на то, что с течением времени общественно-политические практики вообще (и в области правоведения в частности) стремительно обновляются, диверсифицируются, и потому все более набирает силу и становится оправданным уже хорошо известным образовательному сообществу тренд обучения «длинной в жизнь» (lifetime education). Думается, что как минимум по этой причине учебно-методическое пособие заинтересует и уже состоявшихся в профессиональном отношении юристов, особенно специализирующихся на вопросах конституционного права: представить современного юриста, не занимающегося на регулярной основе пополнением и обновлением своих профессиональных знаний и компетенций, попросту невозможно.

Вот почему предлагаемая вниманию аудитории книга, будучи учебно-методическим пособием, тем не менее содержит не только и не столько последовательный набор учебных и методических материалов, подобранных в контексте конституционных поправок 2020 г. — Поправок-2020, и не просто комментариев к вносимым или меняющимся конституционным положениям. В ней представлен также комплекс авторских суждений и наблюдений по самым насущным, самым актуальным проблемам развития российского конституционализма — причем как в ретроспективе уже пройденного нашей страной пути конституционного развития в период после 1993 г., так и в свете различ-

ных вариантов будущей имплементации Поправок-2020. В обозначенном контексте следует четко понимать, что и Поправки-2020, и любые другие изменения и дополнения, которые вносились или еще могут быть внесены в российский Основной Закон (в том числе в виде принятия новой Конституции), по сути, являются переложенным на язык конституционного текста итогом многолетнего развития российского общества, всех его сфер (политической, экономической, правовой, культурной, духовной, нравственной), которое происходило постепенно, эволюционным путем на протяжении всего периода времени, прошедшего после отказа нашей страны от советского строя и партийно-коммунистической идеологии,— а такой отказ, как известно, случился еще до принятия в 1993 г. Конституции России.

Изложенный выше подход, собственно, обусловлен и самим названием учебно-методического пособия — **«Конституция России: настоящее и будущее»**. Очевидно, что без комплексной оценки и систематизированного видения сложившейся к настоящему времени картины российского конституционализма становится невозможным также и рельефное восприятие Поправок-2020, осмысление их внутренних системных взаимосвязей — как между собой, так и с положениями российской Конституции, оставшимися неизменными. Сообразно сказанному вступительная статья к книге, представленной вниманию читателя, являясь отправной точкой в анонсированной выше дискуссии, фокусируется прежде всего на таких фундаментальных теоретико-прикладных категориях, как конституционализм и конституционный порядок, ведь в конечном счете именно конституционализм и основанный на его ключевых принципах конституционный порядок выступают и первичными, и одновременно конечными реципиентами любых конституционных преобразований, происходящих в стране, включая и внесение поправок в Основной Закон государства.

### ***Взаимосвязь и соотношение конституционализма и конституционного порядка***

Взаимосвязь конституционализма как явления с установленным основным законом страны конституционным порядком практически не вызывает сомнений: если исходить из того, что конституционный порядок представляет собой совокупность ценностно проникнутых идей и воззрений, лежащих в основе правопорядка в целом, то конституционализм, по сути, эмпирически тождествен правопорядку конституционного государства. В этой связи академик О.Е. Кутафин отмечал: «...для того, чтобы государство в полной мере подчинялось праву, нужны соответствующие гарантии. В своей совокупности они обеспечивают такую форму, такой способ организации государства, который может быть назван конституционным строем. <...> Следовательно, *конституционный строй — это форма (или способ) орга-*

*низации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство»<sup>1</sup>.*

Именно конституцией устанавливается система конституционно-правовых институтов, наличие и степень действенности которых в реальной жизни общества свидетельствуют о существовании правового, социального, демократического и в конечном счете конституционного государства, а значит, и конституционализма.

При этом необходимо согласиться с Н.С. Бондарем в том, что «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее “возрастом” — есть значительно более важные, глубинные — социокультурные — истоки конституционализма»<sup>2</sup>.

По мнению И.А. Кравца, наличие самой конституции предопределяет реальное существование конституционализма во многом, но не во всем: «Хотя конституционализм основывается на конституции, самой конституции как правового акта, по всей вероятности, еще недостаточно, чтобы конституционализм стал фактом действительности»<sup>3</sup>.

Схожие взгляды выражены и многими другими известными учеными-современниками. Например, как полагал академик Б.Н. Топорнин, «правовая система может существовать без конституции, а конституция без правовой системы — немислимое явление»<sup>4</sup>. С.А. Егоров указывает, что «в стране может наличествовать конституция, но может и не быть конституционализма, поскольку последний — это “совокупность таких социально-экономических, политических, правовых, психологических, этических, культурно-исторических и иных условий, при которых конституция функционирует как достаточно эффективный ограничитель государственной власти”. Там, где конституционализм является определяющей чертой политического режима, конституция первична — она как бы “предшествует” государственной власти, а лица, которые находятся у власти, связаны ее положениями как нормами верховного права»<sup>5</sup>.

Следовательно, конституционализм (особенно если принять во внимание опыт Великобритании и ряда других развитых государств,

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 95.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2011. С. 24.

<sup>3</sup> Кравец И.А. Конституционализм: Устойчивость власти и общественного развития. Новосибирск: ИФИПр СО РАН, 1994. С. 9–10.

<sup>4</sup> Топорнин Б.Н. Конституционная реформа — путь к правовому государству // Сов. гос-во и право. 1990. № 4. С. 4.

<sup>5</sup> Егоров С.А. Конституционализм в США: Политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. С. 9–10.

где отсутствует писаная конституция в виде единого документа с соответствующим названием) может существовать без конституции, но конституция без конституционализма лишена всякого смысла. Поэтому представляется очевидным, что наличие конституции само по себе не определяет суть конституционализма и его качественный уровень. Если сейчас в нашей стране по-прежнему — спустя более четверти столетия после принятия Конституции 1993 г. — определенные ее положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобной ситуации следует искать вовсе не в тексте Основного Закона.

Сегодня главная задача, как представляется, состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества, в достаточной степени развить те базовые ценности российской Конституции, которые являются фундаментом общественного согласия и солидарности (принцип приоритета прав человека, принцип разделения властей, равенство всех перед законом и судом и т.д.). Поэтому тем, кто активно отстаивал и отстаивает идею о необходимости *полностью* переписать российскую Конституцию, применив так называемый принцип *tabula rasa*, следует сперва тщательно подумать о полноценной реализации ее правового потенциала, который, как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, «во многом зависит от того, насколько верно будет определен *баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции*. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни»<sup>6</sup>.

Важно обратить внимание на то, что статья 2 Конституции Российской Федерации содержит ключевое суждение о правовых ценностях современной России: человек, его права и свободы признаны высшей ценностью. В этой норме, таким образом, закрепляется главный аксиологический стержень действующего Основного Закона; но в этой же норме содержится и интуитивно ощущаемый призыв к каждому — призыв интерпретировать с этих позиций все без исключения правовые явления общественной жизни, что, безусловно, задает и соответствующий аксиологически насыщенный тон российского права в целом.

На современном этапе развития человеческой цивилизации основная характеристика конституционализма, таким образом, предполагает, что высший закон страны наиболее полно отражает систему фундаментальных ценностей гражданского общества и на практике га-

---

<sup>6</sup> Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России: (К 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: Вызовы и перспективы: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 нояб. 2013 г.) / Отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 6–8.

рантирует их устойчивость, надежную правовую защиту и воспроизводство. В то же время очевидно, что конституция любого современного государства должна воплощать эту ценностную систему с учетом объективных особенностей конкретного исторического этапа в развитии общества, т.е. являться результатом общественного согласия вокруг основополагающих аксиологических доминант социального поведения как государства, так и личности.

Думается, что ***в канве приведенных выше суждений сама по себе идея внесения в Конституцию России, условно говоря, точечных изменений и дополнений более жизнеспособна и оправданна, нежели аргументы о принятии полностью новой конституции страны.*** Однако при реализации первого подхода гораздо более сложным видится вопрос о том, а какие именно и насколько обширные поправки необходимы и могли бы при этом считаться точечными. Понятно, что выбор пути *tabula rasa* как бы автоматически «снимает» данную проблему, поскольку при подготовке проекта новой конституции и его дальнейшем принятии вопрос о допустимой глубине пересмотра прежних конституционных положений отходит на второй план: его решение изначально во многом predetermined канонами юридической техники и общественно-политическим фоном, послужившим основой для разработки новой конституции страны.

### ***Современный российский конституционализм и состояние правореализационной сферы: несколько тезисов о взаимоотношениях народа и государства***

Изложенное выше позволяет утверждать: конституционализм — это не утопическое восприятие некоторых идей, обуславливающих необходимость конституционного регулирования общественных отношений. Конституционализм логичнее трактовать как проявление определенной конституционной культуры, адекватной осмыслению бытия данного социума; это системное и осознанное наличие в реальной общественной жизни конституционных ценностей, на которых базируется вся правовая система; это фундаментальный принцип (пользуясь выражением В.Д. Зорькина) цивилизации права.

Главное, что следует здесь учитывать, состоит в следующем. Конституционные ценности провозглашаются как имеющие высшую степень общественной важности, но за этой важной стадией провозглашения и закрепления конституционных ценностей наступает не менее значимая: конституционные идеи должны быть воплощены в жизнь, в практику общественного и государственного строительства. При этом необходимо иметь в виду, что обычно конституция закрепляет минимум, а остальное — это удел практики, в том числе практики нормативно-правового регулирования, и опыта конституционной герменевтики. Иными словами, далее наступает стадия, когда происходит своего

рода «состязание» конституционных идей, конкуренция подходов в их интерпретации и в конкретных соционормативных способах их воплощения на подконституционном уровне нормотворчества<sup>7</sup>.

В связи с этим возникает вопрос: кто конкретно должен заниматься реализацией конституционных идей? Понятно, что ответ на него во многом зависит от качеств политико-правового режима в государстве.

В первом приближении бесспорно, что у процесса воплощения в жизнь конституционных идей и ценностей имеется двойственное активное начало: с одной стороны, это народ, который посредством прямой демократии участвует в политической жизни государства, а с другой — органы публичной власти, реализующие эту самую власть в своей повседневной деятельности.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «в истории конституционного нормотворчества можно наблюдать три метаморфозы относительно “власти народа”. Первая состоит в ее “идеализации”: закрепляем полноту власти за народом и верим в то, что он в состоянии ее осуществлять. Вторая — это своего рода “идеализм”, довольно быстро переходящий в идеологическое лицемерие: вполне понимаем, что народ не в состоянии осуществлять власть — это делают органы, и в лучшем случае главные из них формирует народ. Третья представляет собой некий гибрид: полагаем, что народ не в состоянии осуществлять власть, да и нельзя ему власть доверять, но “обижать” народ не хочется, поэтому провозглашаем, что власть принадлежит народу, но тут же добавляем — он ее осуществляет “в лице” своих органов»<sup>8</sup>.

Гармония в отношениях народа и органов публичной власти возможна в любом из названных вариантов — при условии что народ доверяет сформированным им органам. К сожалению, не редкость и иной вид «гармонии», когда появляется отчуждение народа от власти, компенсируемое в различной степени тем, что представители этой власти заставляют народ — пусть даже демократическим путем (посредством выборов) — участвовать в делах государства. То есть наступает ситуация, с одной стороны, идеологической обработки, а с другой — административного и часто негласного принуждения в отношении населения. Именно это обстоятельство, по всей видимости, дало основание С.А. Авакьяну утверждать: «...порядок формирования органов власти упрощается до такой степени, что “народные” избранники уже не зависят от народа. В результате народное представительство как составная часть конституционализма разбивается о политические рифы, как морская волна прибоя, налетевшая на бетонные укрепления, и затем отступает в бессилии и разочаровании»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация власти // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2014. № 1. С. 62.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же. С. 63.

Нельзя не согласиться с мнением авторитетного коллеги, когда он отмечает, что именно из «понимания возможности появления таких “любителей” править странами, людьми и родилась известная идея конституционализма о естественном праве народа на сопротивление правителям, ввергающим в пучину бед своих сограждан: причем к этому стоило бы добавить и право на свержение таких правителей. Данный тезис не утратил актуальности и в наши дни, а все разглагольствования о том, что “нам не надо ни революций, ни контрреволюций”, разбиваются о простую истину: не справился, дискредитировал себя — уходи сам, не доводи народ до гнева»<sup>10</sup>.

Как же обеспечить рациональные, сбалансированные взаимоотношения между народом и теми, кто является олицетворением власти? Как сделать так, чтобы конституционализм, смоделированный в нормах конституции государства, стал жизнью, содержанием правовых норм, продолжающих основной закон страны, способствовал диалогу и доверию между властью и народом, властью и обществом, подлинно составлял смысл деятельности органов публичной власти, граждан и их объединений?

Размышляя над сформулированными вопросами, уместно вновь обратиться к соответствующим воззрениям С.А. Авакьяна, который пишет: «Любой ветви власти — законодательной, исполнительной, судебной — неизбежно грозит со временем бюрократизация. Ее проявления заключаются в следующем: забота о себе и расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны, и стремление сбросить “трудные” полномочия на чужие плечи — с другой; попытка уйти от ответственности перед другими органами и тем более народом... В итоге, какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой “конституционализм”. Его основные проявления будут состоять в том, чтобы законодательный орган власти наполнить депутатами, которых быстро могут сделать послушными, “карманными”, чтобы аппарат исполнительных органов пополнялся себе подобными, претендент на должность уже на стадии приема на работу был готов стать частью корпоративного сообщества, чьи интересы выше чаяний простых людей... для двух этих категорий будет совсем неплохо, если в судьи придут слабые профессионально люди...»<sup>11</sup>

В целом С.А. Авакьян весьма саркастически оценивает тезис о том, что «современные государства все более и более становятся заботливыми по отношению к личности, что такова миссия государства»<sup>12</sup>. Он пишет: «Думается, все дело в том, что надо или идти навстречу простым людям, или они перевернут мир своими бунтар-

---

<sup>10</sup> Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация власти. С. 63.

<sup>11</sup> Там же. С. 64.

<sup>12</sup> Там же. С. 65.

скими выступлениями. Чтобы этого не произошло, как раз и рождается некий компромисс: богатство через государство помогает удовлетворению социальных нужд простых людей, а опять же государство вкупе с обществом так организует жизнь людей, чтобы они вели себя умеренно... Каждый субъект процесса не должен “перегибать палку”. Тогда и бюрократия сохранит свои позиции и “питательную среду” в государственном кармане, и идеи конституционализма будут проявляться в обществе — в относительной многопартийности, свободе слова, манифестаций и т.д.»<sup>13</sup>.

Проблема субъекта реализации конституционных идей и ценностей сводится, таким образом, не просто к применению конституции, а к формированию той социальной среды, в которой аксиологически насыщенный смысл основного закона воплощается каждым элементом этой системы как неперемное условие ее существования. Это, пожалуй, единственная гарантия реализации конституционного порядка и стабильного развития общества на основе социального консенсуса и доверия — гарантия, прошедшая испытание столетиями.

Сказанное означает, что **для конституционализма крайне важно, чтобы конституция как основной правовой акт государства поддерживалась всем строем общественной и государственной жизни**. Конституционализм будет иметь успех лишь постольку и тогда, поскольку и когда он будет помогать развитию личности, созиданию свободного и ответственного общества.

### ***Народ как непосредственный созидатель реального облика российского конституционализма***

Очевидно, что продолжение модернизации России требует прочной правовой основы. Но необходимо помнить, что невозможно навести порядок в стране исключительно с помощью юридических установлений. Законодательство и общественные процессы должны развиваться синхронно и взаимосвязанно. При этом важно иметь четкое представление «о пределах и реальных возможностях юридических законов, путях их воплощения в жизнь»<sup>14</sup>. Следовательно, бесконечно прав профессор С.А. Авакьян, посчитавший нужным отразить в заглавии одной из своих работ, что точкой отсчета в государственно-правовой жизни всегда, везде и на все времена выступает народ<sup>15</sup>.

Б.С. Эбзеев также совершенно справедливо указывает: «Народ, понимаемый как общность, образуемая всей совокупностью граждан, обладающих избирательной правосубъектностью, выступает первичным субъектом конституционных правоотношений, в которых **обязан-**

---

<sup>13</sup> Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация власти. С. 65.

<sup>14</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Гос-во и право. 2013. № 10. С. 12.

<sup>15</sup> Авакьян С.А. Точка отсчета — народ // Рос. газета. 2006. 26 окт.

ной стороны (выделено нами. — Н. Д.) являются государство, его органы и должностные лица. На этой идее, составляющей содержательную характеристику народного суверенитета, которая приобрела значение универсального для всякого демократического или претендующего на демократизм государства конституционного принципа, основывается конституционный правопорядок»<sup>16</sup>.

Вновь обращаясь к воззрениям профессора С.А. Авакьяна, в русле обозначенной выше проблематики нельзя не отметить особым образом то обстоятельство, что ключевой идеей ученого выступает «смычка» двух базисных конституционных ценностей — суверенитета и демократии. С.А. Авакьян, в частности, пишет, что «основой любого разговора о суверенитете является категория “народный суверенитет”. Что это? Если говорить иными, более ясными читателю словами, народный суверенитет — это народовластие, принадлежность народу всей власти в обществе и государстве. Именно *полновластие народа* (выделено нами. — Н. Д.) должно соединить такие понятия, как суверенитет и демократия. В конце концов изначально демократия и означает власть народа, а суверенитет позволяет придать этой власти такое качество, как верховенство — ничего нет и не может быть выше власти народа»<sup>17</sup>.

Далее ученый уточняет свою позицию: «Не будем отрицать очевидное — до реальной власти народа нам еще далеко, а о своем — государственном — суверенитете обязано заботиться любое государство. Все так. Однако если мы хотим соединить две исторические ценности, суверенитет и демократию, следует говорить о великом достижении человечества — идее суверенитета народа, тем более когда она нашла конституционное воплощение в России»<sup>18</sup>.

Таким образом, С.А. Авакьян стремится подчеркнуть **эксклюзивную роль народа как особого и единственного субъекта государственно-правовой жизни, который только и может как изначально, так и в конечном счете выступать историческим творцом судеб своей страны**. При этом, как можно заключить, идея полновластия народа в суждениях С.А. Авакьяна предстает в виде объективной, естественно-правовой (надпозитивной и надгосударственной) константы, закономерным итоговым выражением которой может являться и так называемое право народа на революцию.

Несмотря на то что сам ученый прямо о таком «праве на революцию» не говорит, он, анализируя угрозы народному суверенитету, например, отмечает, что «различные общественные силы могут возомнить себя единственными носителями суверенитета народа, вы-

---

<sup>16</sup> Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: Доктринальные основы и конституционная практика // Гос-во и право. 2016. № 4. С. 33.

<sup>17</sup> Авакьян С. А. Точка отсчета — народ.

<sup>18</sup> Там же.

разителями его интересов. Через это наша страна уже проходила: была одна партия, видевшая в себе олицетворение народного суверенитета. Но почему-то ее печальный опыт не очень-то учитывается новыми политическими образованиями. Хотя записано в Конституции (статья 13), что “в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность”, некоторым силам непременно хочется быть ведущими за счет обескровливания политических партнеров. Ничего хорошего в этом нет. Нам не нравилось, когда на выборы шли более 40 партий и движений, но мы настороженно воспринимаем и наличие так называемой правящей партии, особенно когда ее членами становятся губернаторы и прочий правящий “класс”, административный ресурс активно используется на выборах, оппозиция прозрачна и состоит из партий-сателлитов»<sup>19</sup>. Указание на «печальный опыт» КПСС в обсуждаемом нами контексте «права на революцию» представляется в достаточной степени объясняющим авторскую позицию С.А. Авакьяна по поводу смысла идеи полновластия народа.

Точку зрения, имеющую иные смысловые основания и оттенки применительно к идеям полновластия народа и народного суверенитета, выражает профессор Б.С. Эбзеев. Он, в частности, отмечает: «...конституционализм не сомневается, что в условиях демократической правовой государственности верховенство и полновластие народа, его независимость от любой иной власти носят правовой характер. “Абсолютная” власть народа есть правовая власть, в действительности обусловленная фактическими условиями и реализуемая в установленных конституцией формах. Следовательно, “суверенная власть народа” не стоит над правом. Напротив, это — правовая власть, ограниченная в своих пределах правом и осуществляемая в строго правовых формах. Власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией. В этом смысл воспроизводимых практическим конституционализмом естественно-правовых представлений о надпозитивном праве»<sup>20</sup>. И далее: «...конституционализм закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Это, в свою очередь, обуславливает конституирование основным законом не только прямой, но и представительной демократии — равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту. <...> Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и развивается док-

---

<sup>19</sup> Авакьян С.А. Точка отсчета — народ.

<sup>20</sup> Эбзеев Б.С. Народ... С. 34.

триной Конституционного Суда РФ и отечественным государствоведением в целом»<sup>21</sup>.

Как видно из приведенных суждений, позиции по вопросу о понимании народного суверенитета и его пределов в русле проблематики демократии, сформулированные С.А. Авакьяном и Б.С. Эбзеевым, довольно ощутимо различаются. Вместе с тем едва ли было бы оправданным считать, что, например, С.А. Авакьян, широко понимающий социокультурные основания и, как результат, пределы народного суверенитета, ратует за его абсолютизацию, вплоть до оправдания антиконституционных сценариев реализации народом своего полномочия. Точно так же у нас нет поводов предполагать, что Б.С. Эбзеев, говоря о правовых рамках реализации «суверенной власти народа» и подчеркивая ее подчиненный праву характер, имеет в виду право лишь как комплекс формализованных норм поведения: существование разницы между правом и законом к настоящему времени убедительно доказано философами и теоретиками права, и, не учитывая профессор Б.С. Эбзеев в своих рассуждениях этого обстоятельства, не было бы в его работе никаких, даже малейших, упоминаний о естественно-правовых идеях надпозитивного права и т.п. Следовательно, точки зрения наших глубокоуважаемых коллег профессоров С.А. Авакьяна и Б.С. Эбзеева, на которые следует опираться в концептуальном осмыслении проблематики народного суверенитета и народовластия, хотя и не совпадают, но все же не так далеки друг от друга, как могло бы показаться на первый взгляд.

В свете изложенных доводов не остается никаких сомнений в том, что оба ученых рассматривают проблематику народовластия и народного суверенитета, воспринимая их прежде всего как правовые по своей сущности явления, исходя из того, что ни один антиправовой феномен ни по сути, ни по формальным признакам не может и не должен трактоваться в качестве служащего выражением этих сложнейших и в то же время крайне ценных принципов современной человеческой цивилизации — цивилизации права, если в очередной раз прибегнуть к терминологии профессора В.Д. Зорькина<sup>22</sup>.

И здесь возникает нетривиальный вопрос: где же находится та грань, за которой народовластие и народный суверенитет, будучи по своей природе и сущности явлениями сугубо правовыми, рискуют переродиться в нечто антиправовое, противное самим основам мирного и созидательного социального бытия? По нашему глубокому убеждению, эта грань может быть обнаружена в первую очередь посредством обращения к проблематике правосознания и правовой культуры, поскольку именно эти социоюридические феномены определяют тональность правовых переживаний, интерпретаций и действий в по-

---

<sup>21</sup> Эбзеев Б.С. Народ... С. 34–35.

<sup>22</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

вседневной жизни людей, именно они задают планку нормальности в границах публичного правопорядка и именно от них, от их качества зависят степень и глубина нетерпимости общества в отношении каких бы то ни было форм произвола, дискриминации и ущемлений.

### ***Правосознание и правовая культура народа как факторы конституционализации российского правопорядка: от насущных вопросов к очевидным результатам***

В обозначенном выше контексте нам представляется уместным и немаловажным обратиться прежде всего к соответствующим исследованиям И.А. Ильина, поскольку именно учение о правосознании занимает одно из центральных мест в научном наследии этого крупного российского философа и юриста.

Вообще, правосознанию И.А. Ильин придавал особое значение и видел его особую роль в качестве жизненной среды для государственно-правовых явлений. Свое видение ученый противопоставлял концепции о «внешней» природе права и государства, отмечая при этом: «...должна быть усмотрена и усвоена их “внутренняя”, душевно-духовная сущность. Право только “проявляется” во внешнем, пространственно-телесном мире; сферой же его настоящей жизни и действия остается человеческая душа, в которой оно выступает с силой объективной ценности. Государство в своем осуществлении “предполагает” наличность множества телесно разъединенных людей, теорий и внешних вещей; но именно человеческая душа остается той средой, в которой зарождается, зреет, протекает — и государственная жизнь индивидуума, и жизнь государства как единого целого. <...> Усмотреть наличность, достоинство и компетентность нормального правосознания — значит найти путь для разрешения всех основных жизненных затруднений, вытекающих из природы права и создающих немало теоретических споров и даже “антиномий” в юридической науке»<sup>23</sup>.

В обоснование представленных тезисов И.А. Ильин приводит ряд аргументов. *Во-первых*, по Ильину, правосознание выступает связующим звеном между «внешним порядком» и «внутренними состояниями духа», средством создания «внешнего порядка» через «внутреннюю упорядоченность души». «Оно [право],— утверждает ученый,— живет правосознанием и исполняет свое значение тем лучше, чем правосознание зреее и совершеннее»<sup>24</sup>.

*Во-вторых*, по мнению И.А. Ильина, правосознание служит той призмой, преломляясь через которую абстрактные правовые нормы получают свою справедливую реализацию: «Восприятие конкретной данности должно быть актом художественной справедливости; пони-

---

<sup>23</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания / Подгот. текста и вступ. ст. И.Н. Смирнова. М.: Рарогъ, 1993. С. 211, 229.

<sup>24</sup> Там же. С. 229.

мание отвлеченного правила должно покоиться на созерцании безусловной цели права... Но акт художественной справедливости и созерцание безусловной цели права могут быть доступны только нормальному правосознанию»<sup>25</sup>.

*Третий аргумент*, предлагаемый И.А. Ильиным, по своему смыслу сводится к тому, что духовно здоровое, творческое правосознание является носителем основных духовных ценностей, которые присущи естественному праву. Ученый ведет речь о «творческом признании права» — таком признании, «которое, действительно, усматривает его духовное достоинство, соблюдает свободу признающего духа и, в то же время, вливает энергию личной воли в преобразование положительного права; это признание получает значение правотворчества: обновление права родится из той самой глубины, которая усматривает и знает его безусловное достоинство, так что признание получает форму борьбы за право, а борьба за новое право не колеблет духовного признания»<sup>26</sup>.

*В-четвертых*, в здоровом и верном правосознании И.А. Ильин усматривает связующую силу, обеспечивающую органическое единство автономии, присущей природе человеческого духа, с одной стороны, и гетерономного порядка властвования — с другой. «Отвергнуть автономию личного духа,— утверждает И.А. Ильин,— значит нарушить цель права и подорвать его жизненную силу, отвергнуть власть — значит разрушить средства, необходимые для этой цели, и пути, по которым эта сила идет к осуществлению... Индивидуальный дух должен влить свою автономию в строение и деятельность власти; а власть должна усмотреть в духовной автономии форму своего бытия, принцип своей жизни и цель своего дела»<sup>27</sup>.

*В-пятых*, по мнению И.А. Ильина, право, представляя собой по своей природе «явление духовной солидарности, связующей человека с человеком... может существовать и действовать в жизни людей только тогда, если они чувствуют и понимают свою солидарность, т.е. не только сходство своих эгоистических влечений, но свою одинаковую заинтересованность в поддержании единого и общего всем порядку»<sup>28</sup>. Именно поэтому задача людей, обладающих здоровым и зрелым правосознанием, видится И.А. Ильину в том, чтобы превращать всякий компромисс, достигнутый в ходе социальной борьбы, в «явление правовой солидарности».

Наконец, *в-шестых*, именно в «нормальном правосознании» И.А. Ильин видит средство практического достижения естественно-правовых идеалов «всемирного естественного братства людей» на

---

<sup>25</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания. С. 230.

<sup>26</sup> Там же. С. 231.

<sup>27</sup> Там же. С. 232.

<sup>28</sup> Там же. С. 232–233.

фоне общемировых исторических процессов «замыкания разобщенных правовых организаций», «противопоставления государства государству», международных войн. Разрешается это затруднение через «верное понимание природы духа и природы государства: это решение утверждает патриотизм как верное состояние духа, как необходимую основу духовного интернационализма и как живой, действительный путь к положительно-правовой организации международного братства. Здоровое правосознание не только не отвергает государственного образа мыслей и патриотического чувства, но культивирует эти состояния как безусловно ценные и необходимые — не только для индивидуума, но и для государства, и не только для отдельного государства, но и для всего человечества в целом»<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в своих рассуждениях о нравственных основаниях государственно-правовой жизни И.А. Ильин проявил удивительную прозорливость. Не имея прочной основы в морально-нравственной сфере, в духовной жизни людей, право обречено на крах, а общество — на потрясения. По абсолютно точному замечанию В.Д. Зорькина, можно было бы «привести множество высказываний современных философов и социологов, подчеркивающих, что право может быть действительно лишь в той мере, в какой ему удастся получить социальное признание (Пьер Бурдьё), что право должно быть способно доказать собственную легитимность в глазах граждан, обладающих во всех других отношениях разными взглядами (Юрген Хабермас), и т.д. Вряд ли кто-то будет сейчас спорить с тем, что эффективной является такая правовая система, которая обеспечивает легитимность правоустановления и правоприменения (включая толкование закона) в глазах большинства населения»<sup>30</sup>.

По приведенным выше тезисам И.А. Ильина несложно проследить, каким образом правосознание (как часть и как фактор правовой культуры) детерминирует народовластие и, как результат, народный суверенитет в парадигме взаимодействий общества и государства. В суждениях И.А. Ильина отчетливо усматриваются основания и для определения понятия «народ», и для осмысления идей правовой и, более емко, социальной солидарности как общего содержательного контекста, в котором протекает государственно-правовая жизнь народа, и для уяснения того обстоятельства, что **искаженное, деформированное в сторону идеализма или нигилизма правосознание (в его восхождении от индивидуального к массовому) способно очень просто привести к крушению правовых принципов, к перерождению народовластия и народного суверенитета в нечто фиктивное или в худшем случае антиправовое.** При этом отметим, что воззрения И.А. Ильина весьма заметно (толь-

---

<sup>29</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания. С. 233.

<sup>30</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 16.

ко будучи излагаемы другими словами) коррелируются с соответствующими тезисами, которые сформулированы С.А. Авакьяном и Б.С. Эбзеевым и которые частично уже приводились выше.

Оценивая как данность, исходную посылку тот факт, что сейчас в нашей стране массовое правосознание по-прежнему нередко воспринимает в качестве нормы общественного бытия либо правовой идеализм, либо, что хуже, правовой нигилизм — и этому посвящено достаточное количество весьма обстоятельных исследований<sup>31</sup>, — считаем вполне логичным утверждение И.А. Ильина, что **именно правосознание определяет реальное бытие права, его восприятие и действительность: деформации правосознания не только детерминируют отношение самого народа к тезису о верховенстве его власти, но и влекут соответствующие изменения в системе взаимодействий общества и государства, актуализируя тем самым сообразно наличным социальным практикам и политико-правовой режим, пусть даже и не совпадающий с конституционно провозглашенными идеалами.** И этот вывод нам видится краеугольным, методологически значимым в дальнейшем обсуждении и оценке правового значения Поправок-2020.

### ***Коротко о главном: преодоление дистанции между конституционным должным и политико-правовыми реалиями сущего***

Все вышеизложенное лишь дополнительно утверждает нас во мнении о том, что современный российский конституционализм по ряду ключевых признаков в полном смысле конституционализмом пока не является, несмотря на декларирование уважения к Основному Закону страны и нарочито подчеркнутый либерально-демократический характер официальной риторики. Хотя проблемы укрепления конституционализма довольно активно ставятся и обсуждаются и в академической среде, и политиками, пока практической пользы от таких обсуждений не особенно видно. Но, безусловно, смысл в этих дискуссиях есть, и заключается он прежде всего в адекватной оценке узких мест в реализации аксиологических доминант российской Конституции. Вполне вероятно, что и Поправки-2020 — сама идея их подготовки и внесения — обусловлены (в том числе) необходимостью разрешения имеющихся коллизий между политико-правовыми

---

<sup>31</sup> См., напр.: *Белкин Л.М.* Генезис правового нигилизма в контексте теорий бюрократизма // *Гос-во и право.* 2013. С. 13–22; *Матузов Н.И.* Правовой идеализм как обратная сторона правового нигилизма // *Гос-во и право.* 2013. № 10. С. 5–12; *Он же.* Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // *Правоведение.* 1994. № 2. С. 3–16; *Он же.* Правовой нигилизм как образ жизни // *Право и политика.* 2012. № 12. С. 2080–2089; *Соловьев Э.Ю.* Правовой нигилизм и гуманистический смысл права // *Квинт-эссенция: Философский альманах.* М., 1990. С. 162–235; *Туманов В.А.* Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // *Гос-во и право.* 1993. № 8. С. 52–58; и др.

реалиями и формализованными в тексте Основного Закона страны принципами и ценностями.

Вместе с тем следует особо обратить внимание на то, что у довольно обширной части населения на протяжении ряда лет ощутимо снижается уровень доверия к власти. Почему? Например, С.А. Авакьян называет здесь ряд причин, с которыми едва ли возможно не согласиться:

— *во-первых*, государство в лице своих органов не вполне удовлетворительно выполняет свои задачи. «Годы потери мощи государства, откровенная ориентация на ввоз товаров из-за рубежа вместо своего производства, концентрация экспорта на вывозе энергоресурсов, вложение заработанных на этом денег в зарубежные ценные бумаги, в результате чего страна оказалась на чужом крючке, особенно после вступления в ВТО, существенная утрата под влиянием западных “ценностей” патриотической составляющей в нашей государственности привели к печальным результатам. Нами стали помыкать, стараются сделать все более зависимыми от внешних факторов. Стремление нашего Президента отстаивать самостоятельность государства, полностью одобряемое народом, ведет к откровенным хотя и не вооруженным, но вполне агрессивным действиям против России... К тому же и социальные задачи государство реализует не лучшим способом. Процветает коррупция. У граждан нет уверенности, что их личная жизнь находится в безопасности, а персональные данные составляют тайну, правоохранительным органам мало кто верит»<sup>32</sup>;

— *во-вторых*, постоянно нарастает бюрократизация государства и его систем. Профессиональное чиновничество «неуклонно заменяется в России формированием касты управляющих — не всегда (мягко говоря) компетентных, но неуклонно остающихся у власти, только лишь перемещающихся из одного кресла на другое. Реально вновь возрождено то, что в советский период называли *номенклатурой*, иначе говоря, одни и те же люди беспрестанно крутятся в карусели, именуемой властью»<sup>33</sup>;

— *в-третьих*, так называемая приватизация государства, сводящаяся к весьма линейной «философии»: «долго пользоваться благами власти и отдавать в частные руки то, что по праву, через государство, принадлежит всему народу»<sup>34</sup>.

К сожалению, результаты анализа практики современного российского конституционализма неутешительны: текущая ситуация в конституционно-правовой сфере характеризуется лишь фрагментарным воплощением конституционных ценностей и идей, что отнюдь не может являться поводом для эйфории — велик риск впасть в крайно-

---

<sup>32</sup> Авакьян С.А. Российский конституционализм: Несколько тезисов о неотложных задачах // Юрид. мир. 2015. № 2. С. 23.

<sup>33</sup> Там же. С. 23.

<sup>34</sup> Там же. С. 24.

сти правового идеализма. Это мнение поддерживают многие современные конституционалисты. Так, М.В. Глигич-Золотарева отмечает: «Сегодня, как, впрочем, и в начале XX века, наблюдается сводная по своим признакам и последствиям эрозия основных дефиниций публичного права... системный кризис традиционных государственных институций, в корне которого лежит несоответствие “трех китов” современного общества и государства — демократии, парламентаризма и разделения властей — реалиям интенсивно меняющегося мира»<sup>35</sup>.

Следует особенно подчеркнуть, что **это несоответствие, по всей вероятности, во многом проистекает из несовершенства текста (но не духа) российской Конституции, что и становится причиной ее системно небезупречного истолкования в разных ипостасях правореализации (включая правоприменение)**. На этот фактор несовершенства конституционного текста абсолютно точно указывает в одной из своих публикаций В.Д. Зорькин: «Разумеется, у нашей Конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры. Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. <...> Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»<sup>36</sup>.

К глубокому огорчению, сложившаяся реальность — в первую очередь результат системного нарушения конституционного баланса в общественной практике. Этот баланс следует безотлагательно начать восстанавливать, ибо очевидность системного дефицита конституционализма в реальной жизни означает не что иное, как фактически не обеспечиваемое верховенство Основного Закона государства. То, что делается сегодня в данном направлении Конституционным Судом России и немногочисленными фактически работающими конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, все же во многом носит дискретный характер, что связано с конкретикой конституционного нормоконтроля и конституционной герменевтики, а потому может иметь лишь фрагментарные эффекты: «...не обеспечивает необходимой последовательности и системной непрерывности в выявлении, оценке и восстановлении нарушенного

---

<sup>35</sup> Глигич-Золотарева М.В. Верификация дефиниций конституционной науки vs. «увлечение общими местами» // Политика и Общество. 2009. № 5. С. 4.

<sup>36</sup> Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

конституционного баланса в обществе, обеспечении конституционализма в соответствии с конституционной культурой нового тысячелетия»<sup>37</sup>.

Поэтому в контексте данного вывода призывы «начать все с чистого листа», переписав Конституцию страны, поступить по принципу *tabula rasa*, не выдерживают никакой критики. Если говорить об исторических мерках, то, безусловно, прав В.Д. Зорькин, когда утверждает, что в любом случае «нам придется восстанавливать право. *Причем именно на общечеловеческом уровне* (выделено нами. — Н. Д.). И вот когда мы вернемся к построению права как одной из основ подлинно человеческого бытия, мы обязательно должны будем задаться вопросом, а не находится ли в основе основ нынешнего бесправия принцип табула раса, не лежит ли в его основе какая-то ужасная теоретическая ошибка, породившая перерождение современной западной цивилизации? Или по крайней мере поспособствовавшая этому перерождению?»<sup>38</sup>

Вот почему в современном правотворчестве — и это справедливо прежде всего в отношении Поправок-2020 — мы должны еще до принятия тех или иных нормативных решений внимательно исследовать реальные общечеловеческие ценности и потребности. Ясно одно: ***на пути преодоления разрыва между формально закрепленной моделью российского конституционализма и наличными политико-правовыми практиками в государстве необходимо бережно учитывать и использовать сохранившиеся в российском обществе неписаные нормы моральной регуляции, которые способны реально восполнить все еще недостаточную эффективность законодательного нормирования, ибо в правовом государстве любая норма права должна проявляться как элемент конституционно согласованной системы правового и нравственного поведения человека и власти.***

Как отмечает С.А. Авакьян, «в нашем конституционном фундаменте не отражена еще одна очень важная составляющая — *долг каждого из нас перед государством, обществом, окружающим миром*»<sup>39</sup>. После принятия в 1993 г. Конституции России многое в общественно-политической жизни стало чрезмерно фокусироваться вокруг положений статьи 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»... Однако есть ведь и ответные слова, которые следует адресовать индивиду. Их немного, но какие же они емкие: *ответственность, обязанности, патриотизм*»<sup>40</sup>. Таким

---

<sup>37</sup> Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм: Парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: Вызовы и перспективы: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 28.

<sup>38</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 188.

<sup>39</sup> Авакьян С.А. Российский конституционализм... С. 28–29.

<sup>40</sup> Там же. С. 29.

образом, парадигма российского конституционализма предполагает и усиление аксиологической роли таких постулатов, как: гражданство обязывает, собственность обязывает, совесть обязывает.

Думается, что конституционализм необходимо воспринимать не только и не столько как один из принципов конституционного права, а более широко — как фундаментальный и реально действующий принцип правовой регуляции жизни современного общества. Конституционализм определяет суть взаимосогласованного поведения членов социума, характер осмысленного существования государств и наций во времени, уровень зрелости общественных отношений и качества их правового регулирования. Конституционализм — в первую очередь идеал цивилизованного саморегулирования, к чему и должно стремиться современное Российское государство.

***Однако при всех отмеченных выше недостатках и системном дисбалансе современного российского конституционализма причины такого положения дел не следует искать в самой российской Конституции. Думается, что и Поправки-2020 лишь поспособствуют определенной динамике в разрешении обозначенных выше проблем, но в любом случае не станут каким-то единственно возможным и универсальным его средством. В этом контексте долгий и неимоверно тернистый путь преодоления разрыва между формально провозглашенными конституционными ценностями и их реальным воплощением есть дело выстраивания аксиологически адекватного политико-правового режима в стране, который в силу самих своих ценностных оснований, прочно коренящихся в нравственных и моральных устоях российского народа, смог бы стать полноценной гарантией защиты конституционного строя современной России.***

\* \* \*

Обозначив некоторые общие, исходные посылки в осмыслении и оценке комплекса изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Российской Федерации 1993 г. Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которые выше и в дальнейшем для удобства предложено именовать *Поправки-2020*, подчеркнем, что в последующем изложении не ставится задача оценивания соответствующих положений с позиций их эффективности, общественно-политической приемлемости, целесообразности и других подобных параметров: предоставим читателю возможность судить об этом самостоятельно. Существующие стандарты подготовки учебно-методических материалов по юридическим дисциплинам, напротив, во многом ориентируют на применение строгих канонов аналитической

юриспруденции, что подчас влечет даже относительно «сухое», абстрактное восприятие комментируемых правоположений.

Поэтому далее Поправки-2020 будут охарактеризованы соответственно их группировке, условно осуществленной автором с учетом степени схожести или взаимосвязанности регламентируемых соответствующим блоком норм общественных отношений,— хотя совершенно очевидно, что любая конституционная норма наряду со своим центральным предметом правового регулирования всегда оказывает в большей или меньшей степени заметное влияние и на регламентацию всех иных общественных отношений, образующих предмет конституционного права.

Нельзя не упомянуть в этом контексте и о том, что даже за крайне непродолжительное время, прошедшее со дня вступления Поправок-2020 в действие, по инициативе Президента России В.В. Путина Федеральным Собранием уже принят либо рассматривается ряд федеральных законов, направленных на реализацию новых положений российской Конституции, в частности закрепляющих обновленный статус Конституционного Суда Российской Федерации, Правительства, Государственного Совета. Однако детальный анализ норм, включенных в текст указанных федеральных законов (или законопроектов в стадии рассмотрения), выходит за рамки заявленного предмета данной работы. Поэтому в дальнейшем изложении автор целенаправленно фокусирует внимание читателя собственно на содержании самих Поправок-2020, которые, без преувеличения, являются сердцевиной проводимых в стране конституционных преобразований.

Наряду с кратким авторским комментарием изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Российской Федерации, в рамках соответствующего блока вопросов вниманию читателя также предлагаются для ознакомления и самостоятельного анализа относимые к этим изменениям и дополнениям суждения, выводы и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные им в Заключении от 16 марта 2020 г. 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 (далее — *Заключение КС о Поправках-2020*). В необходимых случаях — по итогам комментирования соответствующего блока конституционных изменений и дополнений, а также воспроизведения правовых позиций Конституционного Суда — автор посчитал возможным предложить читателю и обобщенное видение текущей ситуации в конкретной области государст-

венно-правовой жизни, возможных перспектив и динамики ее развития в обозримом будущем.

Для удобства восприятия учебного материала в книге помещены официальный текст Декларации Совета народных депутатов РСФСР «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» от 12 июня 1990 г. № 22-1, полный текст Конституции Российской Федерации (по состоянию на 4 июля 2020 г.) с выделением внесенных в нее изменений и дополнений, а также с указанием на решения (постановления и определения) Конституционного Суда Российской Федерации по делам о толковании соответствующих конституционных норм. Кроме того, в качестве дополнительных справочных материалов приводятся список членов президентской рабочей группы по подготовке Поправок-2020, решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах всенародного голосования по вопросу о поддержке Поправок-2020 и весьма полезная, на наш взгляд, информация о наиболее известных ученых-юристах и общественно-политических деятелях, внесших на разных исторических этапах свой вклад в установление и развитие российского конституционализма. Надеемся, что данные приложения будут востребованы читателем.

Разработка учебных и научных материалов — труд, как правило, тяжелый, но далеко не всегда признаваемый. Поэтому столь важны автору обратная связь с читателями, их мнения и суждения. Все желающие поделиться своими оценками представленной работы и мыслями по проблемам развития современного российского конституционализма могут написать автору по следующим адресам: 625000, Тюменская обл., г. Тюмень, ул. Холодильная, 114, e-mail: belyavskaya@partner72.ru.

*С уважением и почтением к читателю*  
**Николай Добрынин**

## СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ \*

**Заключение КС о Поправках-2020** — Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 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 (опубликовано в: Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855)

**Поправки-2020** — Закон 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» (опубликован в: Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1416)

**рос.** — российский (-ая, -ое)

**юрид.** — юридический (-ая, -ое)

**СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации

---

\* Данный список не включает расшифровку сокращений, являющихся общепринятыми, а также аббревиатур и сокращений, которые вводятся и расшифровываются по мере изложения учебного материала.

# Глава 1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ И РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1.1. Федерализм и федерация в России: перспективы реализации ключевых ценностей российской государственной идентичности и единства.

§ 1.2. Укрепление основ социального государства как фактор обеспечения устойчивости российской федеративной системы и солидаризации социума.

§ 1.3. Разграничение конституционных предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: новые векторы.

## ***Рекомендуемая дополнительная литература:***

*Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.

*Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.

*Бондарь Н.С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

*Валентей С.Д.* Федерализм: Российская история и российская реальность. М., 1998.

*Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики: (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004.

*Гаджиев Г.А.* Онтология права: (Критическое исследование юридического концепта действительности). М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

*Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М., 2006.

*Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма: Системный подход / Науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2009.

*Добрынин Н.М.* Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.

*Добрынин Н.М.* Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005.

*Захаров Л.* Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. М., 2008.

*Зорькин В.Д.* Конституция и права человека в XXI веке: К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М.: Норма, 2008.

*Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

*Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: Доктрина и практика. М.: Норма, 2017.

- Кокотов А.Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина.* 3-е изд. М., 2013.
- Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004.
- Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма: (Проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2002.
- Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И.* Очерк истории Советской Конституции. М., 1987.
- Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Проспект, 2011.
- Ливеровский А.А.* Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002.
- Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002.
- Саликов М.С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998.
- Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
- Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2007.
- Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.
- Эбзеев Б.С.* Конституция, государство и личность в России: Философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

## **§ 1.1. Федерализм и федерация в России: перспективы реализации ключевых ценностей российской государственной идентичности и единства**

**1.1** Приступая к характеристике Поправок-2020, важно отметить, что непосредственно вносимые в текст российской Конституции изменения и дополнения отражены в статье 1 поправочного Закона: именно она в дальнейшем составит ключевой предмет анализа, комментирования и рефлексии.

Также необходимо напомнить, что статья 2 Поправок-2020 регламентирует порядок проведения общероссийского голосования граждан по вопросу об одобрении изменений и дополнений, вносимых в Конституцию Российской Федерации, а статья 3 соответственно закрепляет порядок вступления в силу как в целом поправочного Закона, так и его статьи 1 (в зависимости от результатов общероссийского голосования).

Итак, обращаясь к статье 1 поправочного Закона и сообразуясь с намеченной структурой изложения материала, допустимо выделить блок конституционных поправок, нацеленных на совершенствование отечественной модели федерализма. Для удобства восприятия далее — с разбивкой на столбцы — приведены первоначальная редакция соответствующей конституционной нормы и ее обновленная

версия. При этом следует принять во внимание, что ряд дополнений в российскую Конституцию внесены путем добавления новых статей, которые в предшествующей (и, как правило, первоначальной) редакции Конституции отсутствовали — на это в соответствующем столбце делается необходимое указание.

*Предшествующая редакция:*

**Статья 67**

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.
2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.
3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

**Статья 67.1**

Статья отсутствует.

*Обновленная редакция:*

**Статья 67**

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. ***На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.***
2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.  
***2.1. Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.***
3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

**Статья 67.1**

1. ***Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории России.***
2. ***Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.***
3. ***Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.***

**4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.**

#### **Статья 68**

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

#### **Статья 68**

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык **как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.**

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

**4. Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.**

#### **Статья 69**

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

#### **Статья 69**

1. Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

**2. Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.**

**3. Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.**

#### **Статья 70**

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус сто-

#### **Статья 70**

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливает-

лицы устанавливается федеральным законом.

#### **Статья 77**

Включает части 1 и 2.

ся федеральным законом. *Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом.*

#### **Статья 77**

Дополнена частью 3.

*3. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).*

#### **Статья 78**

Включает части 1, 2, 3 и 4.

#### **Статья 78**

Дополнена частью 5.

*5. Руководителем федерального государственного органа может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание на территории иностранного государства. Руководителю федерального государственного органа в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.*

#### **Статья 79**

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть сво-

#### **Статья 79**

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответст-

их полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

ви с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. **Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.**

#### Статья 79.1

Статья отсутствует.

#### Статья 79.1

**Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.**

### Обзорный комментарий автора

В целом характеризуя рассматриваемый блок изменений и дополнений в Конституцию 1993 г., следует прежде всего отметить, что данные поправки объединены общей целью: укрепление единства России как федеративного государства, в том числе на основе упрочения признаков ее государственного суверенитета, более четкой фиксации многонационального состава и полиэтнического единства с учетом таких составляющих, как культура, государственный язык и языки народов Российской Федерации, духовно-религиозная сфера. Безусловно, по своему смыслу эти поправки выходят за рамки проблематики сугубо федеративного устройства нашей страны, а отдельные из них вполне могли бы быть отнесены по значимости и к основам конституционного строя Российской Федерации. Таковы, например, положения, нашедшие отражение в части 2.1 статьи 67, статье 67.1, части 1 статьи 68, обновленной редакции статьи 69 (добавленное второе предложение) и статье 79.1.

Тем не менее следует понимать, что по своему характеру они являются все же именно «точечными» изменениями (как их назвал в одной из своих работ В.Д. Зорькин), а значит, конституционному законодателю при их внесении пришлось решать непростую дилемму: либо отнести соответствующие поправки — с учетом их содержания и значимости — к главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые могут быть изменены лишь путем принятия нового Основного Закона страны, либо, отказавшись от идеи *tabula rasa*, рассредоточить их в пространстве конституционного текста, имея в виду, что все конституционные нормы в силу существующих между ними сложных системных взаимосвязей в любом случае формируют целостную и непрерывную «ткань» конституционного нарратива. Очевидно, что при всех плюсах и минусах любого из названных вариантов более

предпочтительным выглядит второй. И выше — во вступительной статье — уже пояснялось, почему идея полной замены Основного Закона страны, базирующаяся на принципе *tabula rasa*, неприемлема на данном этапе исторического развития России.

### **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020 сформулировал ряд правовых позиций, знание которых позволит глубже воспринимать конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений. Эти правовые позиции сводятся к следующему:

1. В главе 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, отмечает Конституционный Суд, предусмотрен комплекс изменений, уточняющих конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутригосударственных и международных (межгосударственных) отношениях, а также касающихся вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты (статья 67, часть 2.1; статья 67.1; статья 68, части 1 и 4; статья 69, части 2 и 3; статья 79.1).

Конституционный текст дополняется в том числе положениями о запрете на отчуждение части территории Российской Федерации и о недопустимости призывов к таким действиям, об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и о принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации — русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

***Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовме-***

**стимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации**, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени — субъектов Российской Федерации, **предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них.**

2. Законом о поправке в Конституцию Российской Федерации (статья 67.1, часть 1) вносится положение о том, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. Статус Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР составляет неотъемлемую характеристику (основание) ее суверенитета во внутригосударственных и международных делах и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение. **Данная норма о правопреемстве** — если иметь в виду, что именно Конституция Российской Федерации как Основной Закон выступает высшей универсальной формой легитимации Российской Федерации, закрепляет ее конституционную идентичность во внутригосударственном и международном пространстве,— **конституционно оправданна и согласуется с основами конституционного строя России в качестве их конкретизации.**

3. Предлагаемое установление в статье 67 (часть 2.1) Конституции Российской Федерации запрета не только действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы России с сопредельными государствами), направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать не только положения статьи 29 (часть 2) Конституции Российской Федерации, но и положения ее статьи 13 (часть 5), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности

Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям **в силу статьи 4 (часть 3) Конституции России, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.**

4. Включение в текст Конституции указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 67.1, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждан России в неравное положение в зависимости от наличия такой веры и ее конкретной направленности и **призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в формировании и развитии российской государственности.**

5. Положение о русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (часть 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), основано на объективном признании роли русского народа в образовании российской государственности, продолжателем которой является Российская Федерация. **Оно не умаляет достоинства других народов, не может рассматриваться как несовместимое с положениями Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации (статья 3, часть 1), о равенстве прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от национальности (статья 19, часть 2), о равноправии и самоопределении народов (преамбула).**

6. Глава 3 Конституции Российской Федерации, констатирует Суд, дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории России федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях (статья 67, часть 1), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) — помимо Москвы — в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти (статья 70, часть 2).

**Положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Феде-**

**рации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации**, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории — часть 1 статьи 67 Конституции), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности.

**Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти**, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована в отношении Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

7. Предусматривается дополнение статьи 79 Конституции Российской Федерации, продолжает Конституционный Суд, положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. С ним связано дополнение статьи 125 Конституции, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (пункт «б» части 5.1).

Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, **не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а потому не вступают в противоречие со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации**. Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в отечественной правовой системе, составной частью которой являются

одно- и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

## **Тезисы для осмысления и дискуссии**

### **1. О государственном суверенитете России как федеративного многонационального государства**

Любому, даже не вполне искушенному, читателю, интересующемуся тематикой государственно-правовой жизни и политикой, как минимум интуитивно понятно, что есть суверенитет. Тем не менее многозначность данного понятия, полисемичный характер словоупотребления, связанного с обсуждением проблематики суверенитета и суверенности, являются достаточным побудительным мотивом к тому, чтобы при разборе соответствующих вопросов оттолкнуться от неких хрестоматийных характеристик этого непростого, но чрезвычайно важного политико-правового принципа государственности в парадигме современного мироустройства.

Согласно положениям российской Конституции, Россия — суверенное государство. Под *государственным суверенитетом* принято понимать верховенство, самостоятельность и независимость государственной власти внутри своего государства и по отношению к другим государствам. В статье 4 Конституции Российской Федерации установлено, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию, включая внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними. Россия также обладает суверенными правами на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, которые не являются частью ее территории. Признание за Россией суверенных прав в этих пространственных пределах означает, что если она, например, не разрабатывает минеральные или живые ресурсы на шельфе, то никто не может делать это без согласия России.

Верховенство государственной власти означает ее неограниченность ничем, кроме конституции и законов. Только законно образованные органы государственной власти имеют право регулировать общественные отношения посредством принятия нормативных правовых актов.

Независимость государственной власти означает, что никто внутри и вне нашей страны не может вмешиваться в исключительное право ее органов государственной власти осуществлять деятельность в пределах своей компетенции.

Россия как суверенное государство самостоятельно определяет форму правления, государственного устройства и политический режим, а также систему органов государственной власти, основы организации местного самоуправления, самостоятельно организует свою финансовую, денежную и банковскую системы, обеспечивает территориальную целостность.

Согласно статье 79 Конституции Российской Федерации Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя.

Таким образом, **государственный суверенитет представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.**

В соответствии с Конституцией в России единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (статья 3). Из этого следует, что государственный суверенитет исходит из суверенитета народа, т.е. *народный суверенитет* первичен по отношению к суверенитету государства. Волеизъявление народа порождает государственную власть. Известный английский мыслитель Т. Гоббс в своих работах обосновал выведение государственной власти из суверенитета народа. По мнению Гоббса, именно суверенитетом народа обуславливается правомерность существования в государстве власти.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сформулирована принципиальная правовая позиция относительно государственного суверенитета России. Суть этой позиции заключается в том, что Конституция России не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. **Суверенитет России исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации**<sup>41</sup>.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет России, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик в составе России не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся един-

---

<sup>41</sup> СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ство страны в настоящем федеративном государстве. Данный тезис, по существу, вытекает из преамбулы российской Конституции.

Таковы самые общие, базовые характеристики понятия «суверенитет». Казалось бы, все в данном вопросе предельно ясно и сложностей правоприменительного, в том числе интерпретационного, характера возникать не должно. Однако это обманчивое впечатление: жизнь, как известно, богаче вымысла, а воплощение теоретических конструкций и идеалов — удел практики. Практика же весьма изменчива, восприимчива к конкретным историческим условиям реализации тех или иных политических и социальных моделей. При этом в отношении понятия суверенитета многообразие этих политических и социальных моделей должно учитываться в планетарном масштабе, а не ограничиваться только национальным менталитетом и традициями государственности отдельно взятой страны, народа, нации.

В этой связи признаем справедливым наблюдение А.Л. Бредихина, который пишет: «Мировая политическая и правовая системы, построенные на понимании суверенитета в качестве формальной категории, испытывают существенные проблемы. Во время так называемого “мирового финансового кризиса” идея об отмирании суверенитета ввиду экономической глобализации не нашла своего подтверждения. Несмотря на высокую степень интеграции в рамках Европейского союза, наиболее развитые экономики данной международной организации в период кризиса направили накопленные резервы, в первую очередь, на решение внутригосударственных экономических, финансовых и социальных проблем. Это подтверждает самостоятельность, независимость государств, стремление обеспечить самодостаточность и реализацию национальных интересов. <...> До сих пор остаются проблемные территории, где происходили и продолжают вооруженные конфликты, так или иначе связанные с борьбой за суверенитет (территория бывшей Югославии, Ирак, Южная Осетия, Абхазия, др.). Формальные нормы о суверенитете не в состоянии решить данные проблемы»<sup>42</sup>.

Понимание сути термина «суверенитет» осложняется еще и тем обстоятельством, что данный принцип, выступая универсальным индикатором той или иной государственности, в эмпирическом масштабе охватывает не только все аспекты устройства (конституирования) базовых общественно-политических взаимосвязей как внутри определенного государства, так и вовне, но и все без исключения стороны внутренней и внешней политики страны. Именно поэтому сегодня мы можем с полным правом говорить, например, о разграничении понятий государственного суверенитета и народного суверенитета, о существовании военно-политического суверенитета, экономического сувере-

---

<sup>42</sup> Бредихин А.Л. Суверенитет как политико-правовой феномен. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 3.

нитета и фискального суверенитета, суверенитета внутривластного и в международных отношениях и т.д.

В результате отмеченная выше **полисемия понятия «суверенитет» дает почву для того, чтобы, принимая во внимание последние тенденции глобализации и непростые реалии геополитики, в очередной раз обратиться к проблематике суверенитета и суверенности.**

Как справедливо подчеркивает профессор В.Д. Зорькин, по проблеме глобализации «уже написаны сотни книг и тысячи статей. Но до сих пор отсутствует единство в понимании сути этого определяющего современный мир явления»<sup>43</sup>. Далее, обобщая высказанные в данном контексте научные точки зрения, он продолжает: «Одна группа ученых, которых называют гиперглобалистами, полагают, что люди на всей планете попали в зависимость от порядков, царящих на мировом рынке; экономическая глобализация влечет за собой денационализацию экономики путем установления транснациональных сетей производства, торговли и финансов; традиционные национальные государства становятся неестественными и даже невозможными субъектами мировой экономики; глобализация порождает новые формы социальной организации, которые вытесняют и постепенно вытеснят национальные государства как первичные экономические и политические образования мирового сообщества... Другая группа ученых, которых можно назвать скептиками глобализации, напротив, считают, что она не является чем-то новым, что современный уровень экономической взаимозависимости не является беспрецедентным в истории, что наряду с интернационализацией экономики происходит ее значительная регионализация, а увеличение глобального неравенства, реальная политика в области международных отношений и конфликт цивилизаций разоблачают иллюзорную природу глобального правления. <...> Но существует и третья позиция, суть которой состоит в том, что глобализация не устраняет суверенные государства с экономической и политической арены, но серьезно перетряхивает национальную экономику, политическое устройство, переиначивает власть, функции и полномочия национальных правительств. <...> При этом власть национальных правительств не обязательно уменьшается в результате процесса глобализации. Напротив, публичная власть преобразуется, реструктуризируется, приспосабливаясь к сущности возрастающих в современном мире процессов управления, пронизанных более тесными взаимосвязями»<sup>44</sup>.

Вообще, **глобализация, являясь продуктом сочетания как стихийных процессов мировой гуманитарной эволюции, так и**

---

<sup>43</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 656.

<sup>44</sup> Там же. С. 656–657.

**сознательной целенаправленной деятельности людей, ведет к преобразованиям, довольно значимым в планетарном измерении:**

а) к трансформации различных национальных политических и экономических систем в единую цивилизацию, в результате чего мировое содружество наций преобразуется в общемировой социум;

б) установлению определенных общепринятых правил общественной жизни на планете, признаваемых добровольно или под воздействием мирового сообщества либо отдельных государств, имеющих возможности такого воздействия;

в) зарождению целостной (планетарной) системы экономического и политического миропорядка.

Например, С.Н. Бабурин и его соавторы в исследовании проблем глобализации отмечают: «В случае с феноменом глобализации речь конкретно идет о нескольких действительно важных процессах:

— глобализации и транснационализации возникающей на базе информатизации “новой экономики”, превращении ее в единый глобальный организм;

— развитию единой системы мировых коммуникаций, возникновении символа и синонима глобализации — Интернета;

— изменении функций национального государства, которое перестает быть единоличным субъектом и критерием общественного прогресса;

— активизации деятельности негосударственных образований, в том числе транснациональных корпораций (ТНК) и банков (ТНБ), 53 тыс. которых и 450 тыс. их дочерних филиалов превращают мировую экономику в органично функционирующую систему;

— глобализации роли этнических диаспор, религиозных движений, формировании мировых сетей международной организованной преступности и т.п.»<sup>45</sup>.

Очевидным и вполне объяснимым на фоне отмеченных выше процессов глобализации становится и усиление межкультурной коммуникации разных наций, причем на уровнях, часто недостижимых для правового нормирования и официального (открыто декларируемого) государственно-властного воздействия исходя из современного понимания демократических ценностей и свободы личности. Главным фактором, способствующим интенсификации и расширению горизонта межкультурных взаимодействий, служит бурное развитие информационно-коммуникативных технологий и сервисов в современном мире, существенный рост доступности этих технологий и сервисов для населения большинства развитых и динамично развивающихся стран за счет их беспрецедентного удешевления и, как следствие, фактическое устранение барьеров в виде государственных границ для обмена не только эконо-

---

<sup>45</sup> Бабурин С.Н., Мунтян М.А., Урсул А.Д. Глобализация в перспективе устойчивого развития. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. С. 42.

мическими ценностями, но и прежде всего информацией, а также политическим и идеологическим контентом и технологиями.

Понятно, что **в таких реалиях перед каждым государством мира, в том числе перед Российской Федерацией, стоит задача обеспечения незыблемости своего государственного суверенитета и национальных интересов, выступающих главным условием сохранения этнокультурной идентичности народов соответствующих стран.** Тем более что те угрозы этому состоянию (определяемому, в общем, понятием национальной безопасности), которые объективно существуют, с одной стороны, представляют собой закономерные последствия глобализации, а с другой — являются издержками ее последовательного углубления и в самом деле создают высокие и порой неприемлемые риски на пути развития и даже сохранения самостоятельной государственности стран мира, включая и российскую государственность.

Вскоре после начала в отношении России текущего витка беспрецедентного экономического давления (заметим: экономического, но с политическими целями), 24 октября 2014 г., в своем выступлении на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» Президент России В.В. Путин, подчеркивая обозначенную выше проблему, отметил: «В мире накопилось множество противоречий. И нужно откровенно друг друга спросить, есть ли у нас надежная страховочная сетка. К сожалению, гарантий, уверенности, что существующая система глобальной и региональной безопасности способна уберечь нас от потрясений, нет. Эта система серьезно ослаблена, раздроблена и деформирована. Непростое время переживают международные и региональные институты политического, экономического, культурного взаимодействия»<sup>46</sup>.

Профессор В.Д. Зорькин также указывает: «Организация Объединенных Наций исходит из того, что любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности. В связи с этим выделяются следующие основные виды угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;

межгосударственный конфликт;

внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;

---

<sup>46</sup> Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» по теме «Мировой порядок: новые правила или игра без правил?» (Россия, г. Сочи, 24 октября 2014 г.) // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46860> (дата обращения: 01.08.2020).

ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие; терроризм; транснациональная организованная преступность»<sup>47</sup>.

Анализ приведенного выше перечня угроз, выделяемых мировым сообществом в качестве следствий глобализации, даже в первом приближении делает интуитивно понятными два обстоятельства:

1) каждая из перечисленных угроз (не говоря уже о сценарии их совмещенного, синергетического осуществления) по масштабу своих потенциальных последствий затрагивает в пределах, условно говоря, «потерпевшей» нации практически все стороны общественной жизни;

2) как правило, характер и механизм распространения, экспансии любой из этих угроз если и не исключает возможность для любого и каждого из государств справиться с ними в одиночку, то во всяком случае предполагает гораздо большую эффективность именно совместных действий государств по предотвращению, пресечению и ликвидации угрожающих инцидентов.

В данном контексте проблема сохранения действительного (а не только формального) государственного суверенитета и соблюдения национальных интересов начинает интерпретироваться и с позиции того, что именно перечисленные выше угрозы способны нанести ущерб государственности, и с учетом необходимости кооперации и взаимодействия с другими суверенными государствами, в том числе в форме создания международных (т.е. наднациональных) институтов регулирования и межгосударственной координации. При этом следует сказать, что ***существование проблемы государственного суверенитета в данном измерении становится для некоторых исследователей поводом подвергнуть ревизии и саму доктрину государственного суверенитета, и основанный на признании суверенитета государств миропорядок.***

В этой связи В.Д. Зорькин пишет, что «в начале XXI в., особенно после событий 11 сентября 2001 г.»<sup>48</sup>, возникла самая серьезная угроза существованию миропорядка, созданного суверенными государствами, а значит, и самим основам конституционного устройства суверенных государств. Существующую международную систему атакуют, ссылаясь прежде всего на неспособность национальных государств гарантировать права человека и обеспечить эффективное управление в условиях глобализации. <...> Жизнь, однако, показы-

---

<sup>47</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. С. 657–658.

<sup>48</sup> Здесь имеется в виду один из крупнейших в истории человечества террористических актов, в результате которого путем намеренного направления пассажирского авиалайнера в высотное здание оказались полностью разрушены обе башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке, а число погибших составило около 3 тыс. чел. Кроме того, аналогичным способом в тот же день террористами была совершена атака на главное здание военного ведомства США Пентагон, не имевшая, однако, столь масштабных последствий.

ваает, что отказ от суверенитета одних — на практике лишь укрепляет суверенитет других, присваивающих себе право действовать во имя “всеобщих” интересов»<sup>49</sup>. И далее он делает вывод: «Лишь суверенитет дает юридически равную, т.е. на основе принципа правового равенства, возможность всем государствам быть и развиваться в нынешнем мире. А как сами государства фактически реализуют этот принцип на практике — это вопрос... политического искусства, решаемый по-разному, в том числе и в России...»<sup>50</sup>

Таким образом, в контексте приведенных рассуждений о глобализации и об углублении межкультурного взаимодействия в современном мире становится очевидным то обстоятельство, что эти происходящие в планетарном масштабе процессы так или иначе воздействуют на все или почти все стороны общественной жизни людей, ассоциирующих себя с определенными национальными (суверенными) государствами. Российская Федерация, будучи интегрирована в качестве полноправного члена в мировое содружество наций (суверенных государств), не находится в стороне от указанных преобразований и не имеет возможности их избежать; впрочем, политика дистанцирования, самоизоляции страны от происходящих в мире изменений способна была бы завести Россию на тупиковый путь развития, угрожала бы накоплением отсталости во всех сферах общественной жизни вместо преодоления таковой.

**Разумеется, в этой ситуации вопросы сохранения и укрепления государственного суверенитета Российской Федерации, которая, в отличие от многих малых и молодых государств, не вправе позволить себе, в том числе с учетом своей исторической миссии, поступиться хотя бы толикой своей самостоятельности и самобытности, занимают сегодня важнейшее место в повестке политического руководства страны, а главное, должны решаться сквозь призму соблюдения национальных интересов России не только в процессе межгосударственного общения, но и в практике внутригосударственного регулирования всех или почти всех сфер жизни российского общества.**

В подтверждение сказанного необходимо в очередной раз привести некоторые извлечения из уже упоминавшегося выше выступления Президента России В.В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», проходившем в октябре 2014 г. В частности, Президент отметил в своем выступлении следующее: «...многие механизмы обеспечения миропорядка сложились достаточно давно... прежде всего по итогам Второй мировой войны. Прочность этой системы основывалась не только на балансе сил... и не только на праве победителей, но и на том, что “отцы-основатели”

---

<sup>49</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. С. 663.

<sup>50</sup> Там же.

этой системы безопасности относились с уважением друг к другу, не пытались “отжать все”, а пытались договариваться. <...> Главное, что эта система развивалась и при всех изъятиях помогала если не решать, то хотя бы удерживать в рамках существующие мировые проблемы, регулировать остроту естественной конкуренции государств. <...> Убежден, этот механизм сдержек и противовесов, который в предыдущие десятилетия трудно складывался, порой мучительно выстраивался, нельзя было ломать, во всяком случае нельзя было ничего ломать, не создавая ничего взамен... Нужно было провести разумную реконструкцию, адаптировать к новым реалиям систему международных отношений. <...> Однако Соединенные Штаты, объявившие себя победителями в “холодной войне”, самоуверенно... подумали, что в этом просто нет нужды. И вместо установления нового баланса сил, который является необходимым условием порядка и стабильности, напротив, были предприняты шаги, которые привели к резкому усугублению дисбаланса. <...> “Холодная война” закончилась. Но она не завершилась заключением “мира”, понятными и прозрачными договоренностями о соблюдении имеющихся или о создании новых правил и стандартов. Создалось впечатление, что так называемые победители в “холодной войне” решили дожать ситуацию, переключить весь мир исключительно под себя, под свои интересы. И если сложившаяся система международных отношений, международного права, система сдержек и противовесов мешала достижению этой цели, то ее тут же объявляли никчемной, устаревшей и подлежащей немедленному сносу»<sup>51</sup>.

Завершая свое выступление, Президент России подчеркнул значимость сохранения и укрепления именно сложившихся и конституционно закрепленных приоритетов развития страны: «Россия свой выбор сделала, наши приоритеты — дальнейшее совершенствование институтов демократии и открытой экономики, ускоренное внутреннее развитие с учетом всех позитивных современных тенденций в мире и консолидация общества на основе традиционных ценностей и патриотизма. У нас интеграционная, позитивная, мирная повестка дня, мы активно работаем с нашими коллегами по Евразийскому экономическому союзу, Шанхайской организации сотрудничества, БРИКС, с другими партнерами. Эта повестка направлена на развитие связей между государствами, а не на разъединение. Мы не собираемся сколачивать какие-либо блоки, втягиваться в обмен ударами. Не имеют под собой основания и утверждения, что Россия пытается восстановить какую-то свою империю, покушается на суверенитет своих соседей. Россия не требует себе какого-либо особого, исключительного места в мире, я хочу это подчеркнуть. Уважая интересы других, мы просто хотим, чтобы и наши интересы учитывали, и нашу позицию уважали»<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> *Стенограмма* выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина...

<sup>52</sup> Там же.

Сказанное, как видно из приведенной выше цитаты, не только означает необходимость соблюдения и реализации национальных интересов России, а подразумевает в том числе и прежде всего дальнейшее укрепление интегративной роли конституционного права как ключевой, системообразующей отрасли российского права и вообще российской правовой традиции. Но одновременно это и признание того, что Россия, ее правовая система в целом и лежащая в ее основании отрасль конституционного права (если говорить об этой отрасли не просто как о своде норм, а как о «живой материи», т.е. реальной практике конституционно-правовых отношений) в своем дальнейшем развитии, безусловно, ориентированы как на поддержание и укрепление общепризнанных принципов и норм международного права, сложившихся к настоящему времени, так и на имплементацию новых механизмов и подходов паритетной и сбалансированной международно-правовой координации национальных интересов всех суверенных государств. И эти тенденции в полной мере соответствуют происходящим в планетарном масштабе процессам глобализации конституционализма, на что обоснованно обращает внимание профессор Н.С. Бондарь. Характеризуя проблему конкуренции конституционных ценностей, лежащих в основе современных процессов глобализации, ученый справедливо отмечает, что «игнорирование мультикультурной природы современных правовых систем, их национальных и исторических особенностей может привести (и уже нередко приводит) в правоглобализационном процессе к политической, идеологической, правовой экспансии экономически, военно-политически господствующих стран и блоков, в основе чего — не сила права, а право силы и соответственно отказ от фундаментальных конституционных идей демократии и государственного суверенитета»<sup>53</sup>.

В продолжение своей мысли Н.С. Бондарь резюмирует, что подобное положение дел «в одинаковой мере опасно как для внутригосударственного, так и для международного мироустройства, что с особой остротой проявилось в контексте глубокой коллизии между двумя общепризнанными и, соответственно, императивными принципами международного права — самоопределения народов и территориальной целостности государств. Политика двойных стандартов, когда на международном уровне (включая ООН, Евросоюз и т.п., не говоря уже об отдельных государствах) за одними народами признается правомерность борьбы за государственное самоопределение (например, Косово), а другие народы такого права лишаются, может привести к разрушению основополагающих принципов современного международного права и заложенных в них ценностей»<sup>54</sup>. От себя лишь добавим, что под «дру-

---

<sup>53</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: Доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 259.

<sup>54</sup> Там же.

гими народами» ученый подразумевает в данном случае прежде всего народы Крыма, Южной Осетии, Абхазии, Приднестровья.

Думается, что это как раз тот случай, когда международное право, его сугубо юридическая рациональность и верховенство оказываются в очередной раз подавляемы внешней политикой ряда государств, чьим национальным (иначе говоря, собственным конституционно-правовым) интересам не отвечает подобное развитие событий. Однако, если говорить о взаимосвязанности принципов международного права с национальными правовыми системами, следует иметь в виду, что любая вольная интерпретация сложившихся в международном праве канонов неизбежным образом наносит или нанесет в недалеком будущем не менее сокрушительный удар и по устойчивости собственных национальных правовых систем тех стран, которые позволяют подобные двойные стандарты в международных отношениях: подмена права политической целесообразностью недопустима.

## *2. О федерации и федерализме в России*

Эффективное выстраивание федеративных отношений требует комплексных мер, связанных не только с проработкой и реализацией основных принципов и норм конституционного права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества. Иными словами, ***проблема федерализма значима в масштабах всего конституционного строительства в нашей стране, а потому она находится в диалектической связи со всеми его проблемами и вызовами.*** Следовательно, осмысление и поиск эффективных решений по всему спектру насущных задач развития российской модели федерализма настоятельно требуют широкого, системного взгляда вообще на такие феномены, как федерализм и федерация.

Хорошо известно и в настоящее время, по сути, общепризнанно то обстоятельство, что, по всей видимости, для нашей страны с ее гигантскими пространствами, существенными различиями в климатическом и ресурсном потенциале территорий, их этническом составе и культурологических компонентах какой-либо иной вариант государственного устройства, кроме федеративного, попросту нерационален. Однако, полагаем, читатели согласятся с тем, что между федерализмом как образом государственного правления и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница.

Вполне очевидно, что в современной российской конституционно-правовой науке многие разночтения и даже антиномии, связанные с представлениями о федерализме и федерации, обусловлены тем, что ни ученые, ни политики и государственные деятели, ни общество в целом пока не определились с тем, какая мировоззренческая, духовно-ценностная парадигма должна быть положена в основу этих представлений. Выработка такой парадигмы неизмеримо осложняется также тем

фактом, что, как и в наши дни, в отечественных общественно-политических учениях на протяжении всей истории их развития не наблюдалось единодушия в оценке таких явлений, как федерализм и федерация, применительно к возможным или актуальным вариантам их реализации в рамках государственно-правовой модернизации России.

Тем не менее, как известно, период истории России начала 2000-х гг. был ознаменован в значительной степени необходимостью преодоления наиболее острых кризисных явлений, связанных с переходом от советского государственно-общественного строя к новому демократическому укладу. В этих условиях естественным образом возник вопрос о выборе курса дальнейшего развития страны, укрепления и совершенствования основ российской государственности и общественного строя в целом, которые получили свое закрепление в Конституции Российской Федерации. В этом контексте одним из наиболее ярких ориентиров, который, как представляется, во многом обусловил выбор руководством страны политического и идеологического векторов, стало научное и творческое наследие видного русского философа и ученого Ивана Ильина<sup>55</sup>, отвергнутое советской властью и преданное ей забвению.

Однако то, что политико-социальный курс современной России был сориентирован на идеи И.А. Ильина, само по себе не было обусловлено лишь отрицанием советской модели государственного и общественного строительства на основе обращения к консервативным воззрениям дореволюционного периода. Произведения Ильина, по нашему убеждению, с необыкновенной точностью отражают те события, с которыми столкнулось наше государство на историческом рубеже перехода от советского строя к новому — строю современной России. Выводы же, сделанные этим автором, не опровергаются, а, напротив, находят свое подтверждение и в наши дни, когда научное сообщество располагает значительно более широким методологическим инструментарием.

При этом ценность идей И.А. Ильина применительно к обсуждаемой проблеме соотношения представлений о федерализме и федерации состоит в том, что государство в целом, а также внутри- и межгосударственные отношения и связи ученый ставит на «рациональную» основу, опираясь на правосознание конкретного индивида, групп индивидов, общества. Правосознание, в свою очередь, выражает восприятие и понимание индивидами естественно-правовых начал, справедливости, общей цели, объединяющей их в различные сообщества (подробнее об этом речь шла во вступительной статье к настоящей книге).

---

<sup>55</sup> См.: *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.; *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Рос. газета. 2006. 11 мая; *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

Сквозь призму современных реалий методология И.А. Ильина представляется крайне перспективной в качестве теоретико-правового и идеологического базиса для эффективной модернизации российской государственности на современном этапе. Вот почему основные положения его учения о федерализме и федерации заслуживают более подробного освещения.

Итак, раскрывая вопросы федеративного государственного устройства, первое, что констатирует Иван Ильин,— это неудовлетворительное состояние учения о федерализме, особенно той его части, которая лежит в «зоне ответственности» отечественных мыслителей. «Большинство наших доморощенных федералистов,— пишет И.А. Ильин,— имеет лишь смутное понятие о предмете своих мечтаний: они не понимают — ни юридической формы федерации, ни условий возникновения здорового федерализма, ни истории федеративной государственности. Видят во всем этом некую завершительную форму “политической свободы”, которая якобы должна всех удовлетворить и примирить; и по старой русской привычке решают: “чем больше свободы, тем лучше!”»<sup>56</sup>.

Обозначенная мысль И.А. Ильина созвучна позиции, высказанной его коллегой по Московскому университету А.С. Яценко еще в 1912 г.<sup>57</sup>: «Мы не знаем ни одной русской попытки дать хотя бы приблизительно самостоятельное построение федеративной теории»<sup>58</sup>.

Анализируя юридическую природу федерации, И.А. Ильин отмечает: «В науке государственного права федерацией называется союз государств, основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)»<sup>59</sup>.

Отголоски представленной концепции находят выражение и в суждениях современных авторитетных представителей науки конституционного права. Так, С.А. Авакьян, анализируя вопросы централизации и децентрализации власти в связи с государственным устройством, утверждает: «Категория децентрализованного государства является весьма условной, поскольку создание государства — это всегда выделение таких дел, которыми должен управлять центр, это централизация руководства. Иначе говоря, централизация — сино-

---

<sup>56</sup> Ильин И.А. Что такое федерация? // Наши задачи: Статьи 1948–1954 гг. М.: Айрис-Пресс, 2008. Т. 1. С. 228.

<sup>57</sup> Работы И.А. Ильина, содержащие рассматриваемые размышления о федерализме, датированы 1949–1951 гг.

<sup>58</sup> Яценко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.

<sup>59</sup> Ильин И.А. Что такое федерация? С. 228.

ним государства, его неотъемлемый атрибут. <...> ...сложно видеть ту черту, за которой начинается переход от децентрализации к разрушению государства»<sup>60</sup>.

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств — таково, по мнению Ивана Ильина, типичное возникновение классического федеративного государства: снизу — вверх, от малого — к большому, от множества — к единству. Федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации — обычно во всем, что касается их местных дел и что не опасно для единства. Возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены. В связи с этим идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения еще и обратный оттенок — «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самостоятельности в недрах большого союза»<sup>61</sup>.

Классическая федерация, по мнению И.А. Ильина,— это пример государства-корпорации, соединяющего (в том числе посредством самоорганизации) разрозненные части государства в целое.

Заслуживает внимания соотносимость обозначенного подхода И.А. Ильина со взглядами М.А. Бакунина, считающегося одним из основателей философии анархизма, несмотря на то что анархистское учение само по себе было для Ильина принципиально неприемлемо. В трудах М.А. Бакунина действительно присутствуют идеи уничтожения государства с предложением в качестве альтернативы принципа индивидуальной независимости и самоуправления коммун — self-government<sup>62</sup>. Эти идеи, однако, вполне могут быть восприняты как направленные не на ликвидацию государственного управления, а на его коренное переустройство «согласно действительным потребностям и естественным стремлениям всех частей через свободную федерацию индивидов и ассоциаций, коммун, провинций и наций»<sup>63</sup>. Иными словами, возможно небезосновательно заключить, что смысл идеей Бакунина — в формировании системы государственного управления не «сверху», а «снизу».

«Единство,— рассуждает М.А. Бакунин,— становится фатальным, разрушает... процветание индивидуумов и народов всякий раз, как оно образуется вне свободы или путем насилия». Полезным можно считать лишь то единство, «которое свободно образуется через федерацию автономных частей в одно целое с тем, чтобы это

---

<sup>60</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс: Учеб. пособие: В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 2. С. 35, 37.

<sup>61</sup> Ильин И.А. Что такое федерация? С. 229–230.

<sup>62</sup> Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика / Вступ. сл., сост., подгот. текста и примеч. В.Ф. Пустарнакова. М.: Правда, 1989. С. 25.

<sup>63</sup> Там же. С. 96.

последнее, не будучи больше отрицанием частных прав и интересов, кладбищем, где насильственно хоронят всякое местное процветание, стало, напротив, подтверждением и источником всякой автономии и процветания»<sup>64</sup>. Федеральная организация снизу вверх ассоциаций, групп, общин, волостей и, наконец, областей и народов — вот, по мнению М.А. Бакунина, единственное условие настоящей свободы<sup>65</sup>.

Вместе с тем И.А. Ильин утверждает, что федерация является отнюдь не единственным и не важнейшим способом срастания малых государств в государство крупное: «История показывает, что малые государства нередко сливались в единое большое — не на основе федерации, а на основе поглощения и полного сращения в унитарную державу (таковы, по мнению И.А. Ильина, Франция, Италия, Испания и Великобритания. — *Н. Д.*). Во всех этих случаях малые государства объединились, не федерируясь, а поглощаясь одним или сливаясь. Нации ассимилировались, и народы заканчивали период политической дифференциации и полугражданских войн — унитарной политической формой. Глупо и смешно говорить, что унитарная форма уходит в прошлое. Нелепо утверждать, что все современные “империи” распадаются, ибо одни распадаются, другие возникают»<sup>66</sup>.

В этой части вновь наблюдается определенная схожесть мнений И.А. Ильина и его упомянутого выше коллеги А.С. Яценко, который писал: «Мы неоднократно высказывали уже наше мнение вообще о ценности и значении федеративных форм. Являясь желанными для внесения порядка в те отношения, которые еще находятся в периоде анархии, эти формы, сами по себе, далеки от совершенства, они — лишь компромисс, лишь меньшее из зол. Форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка, неустойчива, слаба... Но даже у народов, наиболее способных подчиняться закону и судебным решениям, мы видим неизбежную эволюцию к образованию унитарного государства... Рассмотрение эволюции федеративных форм и идей с достаточной ясностью нам показало, что проявление жизнеспособного федерализма есть лишь выражение роста унитарной идеи»<sup>67</sup>.

Кроме этого, нельзя оставить без внимания отмечаемую в современной науке конституционного права тенденцию к выделению пограничных форм государственно-территориального устройства — например, таких как «региональное государство» (или, как его еще именуют, регионалистское). Так, выделяя данную форму, профессор В.Е. Чиркин объясняет ее следующим образом: это «новая форма государственно-территориального устройства, при которой вся тер-

---

<sup>64</sup> Бакунин М.А. *Философия*... С. 19–21.

<sup>65</sup> Там же. С. 303.

<sup>66</sup> Ильин И.А. *Что такое федерация?* С. 230–231.

<sup>67</sup> Яценко А.С. *Теория федерализма*... С. 780.

ритория государства (а не отдельные его части) состоит из политических автономных образований (Испания, Италия, Шри-Ланка, ЮАР). Этим оно отличается и от унитарного государства (в том числе от сложного, в составе которого есть отдельные автономии), и от федерации, поскольку автономии в названных выше государствах не являются субъектами федерации»<sup>68</sup>.

Возвращаясь к научному наследию И.А. Ильина, следует подытожить, что он усматривал два различных пути возникновения крупных держав из нескольких отдельных государств: путь договорного объединения в федерацию и путь политического включения, экономического и культурного сращения в унитарное государство. С точки зрения И.А. Ильина, федерации, возникшие путем федерализации унитарных государств, собственно федерациями не являются, поскольку возникают в условиях, препятствующих созданию «корпоративных» государственных форм, а следовательно — нежизнеспособны. Для описания таких «федераций» — «мнимых, фиктивных... не возникавших в органическом порядке — снизу, а искусственно и подражательно насаждавшихся сверху», ученый использует термин «псевдофедерации»<sup>69</sup>.

В качестве основной причины создания псевдофедераций И.А. Ильин называет желание «беспочвенного и фиктивного подражательства»: «...политические деятели в течение всего 19 века считали, что в конституции Соединенных Штатов им дан, якобы, идеальный образец для всех времен и народов, обеспечивающий всякой стране государственную мощь и хозяйственный расцвет. На самом деле это подражание новой моде приводило или к длительному и кровавому разложению политической и национальной жизни, или же к унитарному государству с автономными провинциями»<sup>70</sup>.

Отсюда И.А. Ильин делает вывод о наличии у федеративного строя «необходимых государственных и духовных предпосылок». Если же в соответствующем государстве этих жизненных предпосылок не сложилось, там, по Ильину, введение федерации неминуемо вызовет «вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа»<sup>71</sup>. В числе жизненных предпосылок, или, иными словами, «основ», федерации И.А. Ильин называл следующие<sup>72</sup>.

*Во-первых*, наличие у истоков федерации нескольких самостоятельно оформленных государств, каждое из которых более или менее готово отстаивать свою независимость: «Политические амебы, кочевые

---

<sup>68</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 180.

<sup>69</sup> Ильин И.А. О псевдофедерациях. С. 231.

<sup>70</sup> Там же. С. 232.

<sup>71</sup> Там же. С. 235.

<sup>72</sup> См.: Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Наши задачи... Т. 1. С. 240–243.

пустыни, фиктивные “якобы-государства”, вечно мятущиеся и политически взрывающиеся общины... не могут федерироваться... Заключать с ними договор было бы нелепым делом: они подлежат не федерации, а культурной оккупации и государственному упорядочению».

*Во-вторых*, стоящие у истоков федерации государства должны быть сравнительно невелики, настолько, чтобы единое, из них вновь возникающее государство «имело жизненно-политический смысл»: «Чем больше территория, чем многочисленнее население, чем разнообразнее составляющие его народы, чем сложнее и крупнее державные задачи — тем труднее осуществить федеративную форму государства... И потому есть условия, при которых требование федерации равносильно началу... расчленения».

*В-третьих*, договаривающиеся государства должны реально нуждаться друг в друге — и стратегически, и хозяйственно, и политически, причем важен именно факт осознания протосубъектами федерации этой нужды: «Там, где центробежные силы превышают центростремительные и где малые государства неспособны к объединению, там ищут спасения не в федеративной, а в унитарной форме».

*В-четвертых*, необходимо наличие высокого уровня правосознания: «Есть государственные формы, осуществимые при примитивном, наивном и шатком правосознании. Так, унитарное государство гораздо меньше зависит от уровня народного правосознания, чем федеративное; авторитарное государство гораздо меньше вовлекает граждан в свое строительство, чем демократическое. Но именно поэтому федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению».

*В-пятых*, федерация возможна только там, где народу присуще искусство соглашения и дар политического компромисса: «Нет их — и все будет завершаться “драками новгородского веча”... (или же, соответственно, — гражданскими войнами)».

Наконец, *в-шестых*, амбициозность и масштабность задач, стоящих перед федеративной формой государственного устройства, неизбежно требуют сильной власти в федеративном государстве. «Корпоративное» начало, заложенное в основу создания добровольного (по Ильину — не иначе!) федеративного союза, усложняет миссию власти за счет необходимости отыскания разумного баланса между решением общефедеральных вопросов в центре и сохранением на местах самобытности образовавших федерацию субъектов, поскольку достойное несение этой миссии и есть залог сохранения федерации.

Таким образом, по нашему убеждению, контекст философских и научных взглядов И.А. Ильина очевидно отвечает современным реалиям российской государственности, тем исканиям оптимального соотношения права, государственной власти и федеративной формы государ-

ственного устройства, которые не прекращаются в нашем обществе на протяжении уже более четверти века. Ряд важнейших принципов и идей, которые могут быть почерпнуты из богатейшего научно-философского наследия И.А. Ильина, по сути, образуют столь необходимый сегодня фундамент мировоззренческой, духовно-ценностной парадигмы российской модели федерализма. **Знание этих важнейших принципов и идей, их осмысление и актуализация применительно к современным реалиям государственно-правовой модернизации России служат ключевым условием нахождения верного, конституционно взвешенного баланса в соотношении наших сегодняшних представлений о федерализме и федерации как основных параметрах общественно-политического развития нашей страны.**

Прежде всего из вышеизложенного следует сделать отчетливый вывод, что федерация — это система. И, как для любой системы, для нее важны такие характеристики, как целостность, единство, устойчивость. Думается, что содержание Поправок-2020 — в части того блока изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, который представлен выше,— подчинено цели укрепления и развития именно этих свойств России как федеративного государства.

Обращаясь к проблематике обеспечения целостности, единства и устойчивости федеративных государств в контексте характеристики системных свойств федерации, по ряду причин необходимо вначале привести краткую характеристику таких свойств. Именно краткую, поскольку лаконичного экскурса в обозначенный вопрос, считаем, будет вполне достаточно для того, чтобы затем иметь возможность более рельефно очертить существующие сегодня проблемы функционирования российской модели федерализма.

Итак, в качестве исходной посылки здесь необходимо принять тезис о применении системного подхода для целей исследования различных федеративных моделей в рамках конституционно-правовой науки. При использовании такого подхода для анализа соответствующих моделей государственных систем удобной представляется классификация Ф.П. Тарасенко, выделившего 12 системных свойств, дифференцируемых по трем группам:

- 1) *статические свойства* (целостность, открытость, внутренняя неоднородность, структурированность);
- 2) *динамические свойства* (функциональность, стимулируемость, изменчивость, существование в изменяющейся среде);
- 3) *синтетические свойства* (эмерджентность/синергетичность, нерасчленимость, ингерентность, целесообразность)<sup>73</sup>.

Главным из статических свойств любой системы выступает ее **целостность**, «выражающаяся в том, что система выступает как единое целое, обособленное от остального мира. Применительно к федерации это свойство означает... суверенность, являющуюся ее родовым, обя-

---

<sup>73</sup> Подробнее см.: Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства федерации // Федерализм. 2010. № 4 (60). С. 7.

зательным признаком, позволяющим считать федерацию государством <...> Целостность и суверенность федерации — альфа и омега учения о федерализме. Эти категории находят отражение в конституционных текстах большинства федеративных государств»<sup>74</sup>.

Далее — **открытость** системы: «Свойство открытости проявляется в том, что система существует не изолированно от внешней среды. Они связаны и обмениваются всеми видами ресурсов — веществом, энергией и информацией. На первый взгляд кажется, что в мире сосуществуют открытые и закрытые государственные системы, страны-изгои и противостоящие им активные участники разного рода международных процессов. В действительности же значение “железных занавесов” не следует преувеличивать. Все системы открыты окружающему миру, вопрос лишь в степени такой открытости. <...> Когда речь идет о “закрытых системах”, подразумеваются не целиком изолированные системные образования, а системы с нарушенным ресурсным обменом. Именно для них характерно циклическое возвращение к уже пройденным состояниям и постоянное возрастание уровня энтропии. Закрытые системы стремятся к физическому хаосу, а процессы в открытых системах могут быть (но необязательно являются) процессами самоорганизации и, соответственно, развития. Здесь действует следующая закономерность: “В закрытой системе всегда постепенно нарастает энтропия, которая в конце концов приводит не только к кризису, но и краху. Разнообразие — закон развития всех сложных систем. Без разнообразия нет развития”»<sup>75</sup>.

**Внутренняя неоднородность** системы, под которой понимается наличие в ее составе определенных частей, как правило образующих иерархию,— это «ключевой признак, позволяющий отграничить федерацию от унитарного государства. Закрепляющие субъектный состав нормы присутствуют в конституциях практически всех федеративных государств. Для обеспечения стабильности федеративной структуры государства его субъектный состав, как правило, напрямую закрепляется основным законом, как это сделано, например, в ФРГ и Мексике. <...> Данный признак характерен не только для федеративных, но и для любых государств. Однако именно для федераций он превращается в системообразующий»<sup>76</sup>.

Наконец, еще одним статическим системным свойством федерации выступает **структурированность**: «Суть его в том, что части системы не независимы, не изолированы друг от друга, а тесно связаны и взаимодействуют, причем свойства системы в целом зависят

---

<sup>74</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства... С. 8.

<sup>75</sup> Там же. С. 10. Подробнее см. также: Рузавин Г.И. Методология научного исследования. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 284; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М.: Прогресс, 1986. С. 408–409; Горемыкин М.Ю. Синергетические принципы управления // Синергетика и социальное управление. М.: РАГС, 1998. С. 74.

<sup>76</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 12.

от того, как именно взаимодействуют ее части. Перечень связей между элементами системы, удерживающих ее в целостности,— это и есть структура федерации, которая определяется как совокупность взаимосвязей между элементами данной системы и ее подсистемами (субъектами федерации, муниципальными образованиями) и организационным ядром системы — федерацией, федеральным центром. Существенное значение здесь имеют не только взаимоотношения указанных элементов, но и структурирование самой власти и государственного аппарата»<sup>77</sup>.

Далее, при анализе динамических свойств федеративных систем необходимо особенно учитывать, что «несоблюдение общесистемных закономерностей при структурировании федеративного государства ведет к неэффективности управления и раздуванию его аппарата, что негативным образом сказывается на динамических свойствах государственной системы»<sup>78</sup>.

Следуя классификации Ф.П. Тарасенко, в ряду динамических свойств федеративных систем можно выделить четыре: «Первое динамическое системное свойство системы — **функциональность** (здесь и далее в цитате выделено нами. — Н. Д.). Функции системы — это ее поведение во внешней среде, те изменения, которые производит система, результаты ее деятельности. Сложные социальные системы, как правило, многофункциональны, причем каждый элемент должен обладать функционально-структурной значимостью.

Следующее свойство системы — ее **стимулируемость** (подверженность воздействиям извне и изменение ее поведения в связи с этими воздействиями). Данное свойство позволяет управлять ее развитием — в противном случае, судьба системы была бы предрешена в момент создания.

**Изменчивость** — третье динамическое системное свойство. В любой системе со временем происходят изменения, которые необходимо учитывать: предусматривать в проекте будущей системы, способствовать или противодействовать им, ускоряя или замедляя их. Изменяться в системе может практически все: начиная значением внутренних параметров и заканчивая составом и структурой системы.

Последнее из динамических свойств — **существование системы в изменяющейся среде**. Его неизбежность имеет множество последствий, главное из которых — необходимость приспособления к внешним переменам... Единственный шанс сохраниться в турбулентной среде — обеспечить динамическое равновесие системы,

---

<sup>77</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства... С. 12–13.

<sup>78</sup> Там же. С. 14.

причем, чем сильнее внешние изменения, тем активнее должны проводиться внутренние»<sup>79</sup>.

Общая характеристика совокупности динамических свойств федеративных систем заключается в оценке соотносимости изменений системы с изменениями в окружающей ее среде. В ряду вообще существующих в природе многообразных систем те из них, что предназначены «для переноса информации во времени (книги, памятники, произведения искусства), тем лучше выполняют свою функцию, чем медленнее они меняются при изменениях в окружающей среде. К этому разряду можно отнести изменения в таких основополагающих для государства актах, как Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы, кодексы. Другие реакции организованных систем идут (должны идти) практически одновременно с изменениями среды либо с небольшим запаздыванием (например, коррекция подзаконных актов, бюджета, судебные решения). Однако существуют системные функции, осуществление которых возможно, только если изменения в системе опережают изменения в среде. Типичный пример — управление государственной системой: поиск и апробирование различных вариантов управляющего воздействия должны происходить в ускоренном темпе, чтобы выбранное воздействие шло в реальном масштабе времени. <...> Отечественные традиции стратегического планирования этого, как правило, не подразумевают. Программы и доктрины появляются регулярно. Однако они направлены в основном на урегулирование состояний системы, которые она пережила задолго до начала преобразований. Поэтому происходит борьба не с причинами, а со следствиями системно-структурных проблем»<sup>80</sup>.

В завершение краткого очерка системных свойств федерации следует обратиться к синтетическим свойствам различных федеративных моделей, и прежде всего российской. В частности, при характеристике таких свойств федеративных систем, как **эмерджентность (синергетичность)** и **нерасчлененность**, следует исходить из того, что при расчленении некой абстрактной (любой) федеративной системы «сумма свойств отдельных элементов все равно не равна свойствам целого. Будущее системы зависит в гораздо большей степени от того, как ее части взаимодействуют между собой, чем от того, как они действуют сами по себе. Поэтому для федерации важна не автономность субъектов федерации, не объем их полномочий по развитию своей территории (хотя это тоже немаловажный фактор), а «работа» регионов на федерацию»<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства... С. 14–15. См. также: Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 39, 43–44.

<sup>80</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 17–18.

<sup>81</sup> Там же. С. 20.

Нелишним в этой связи будет напомнить, что схожие взгляды по вопросу о синергетичной природе федеративных систем еще в начале прошлого столетия выражал один из видных представителей российской школы федерализма А.С. Яценко, который, в частности, писал: «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это — два совершенно различных принципа. Федерализм, как понятие, скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия — сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей»<sup>82</sup>.

Кроме упомянутых синтетических свойств федеративных систем выше также были названы *ингерентность* и *целесообразность*. Ингерентность — это «приспособленность к окружающей среде, совместимость с нею, от которой зависят степень и качество осуществления системой своих функций. Для федеративных отношений проблема ингерентности связана во многом с международно-правовым статусом регионов и муниципалитетов, с их возможностью осуществлять международные и внешнеэкономические связи.

Целесообразность — едва ли не главное свойство системы. В искусственных системах подчиненность их состава и структуры поставленной цели настолько очевидна, что ее следует признать фундаментальным свойством. Цель, ради которой создается система, определяет ее архитектуру. Система есть средство достижения цели. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, система демонтируется и на ее месте создается новая»<sup>83</sup>.

Таким образом, ***суммарная, совокупная оценка вышеуказанных свойств федеративной системы, осуществленная с учетом их взаимосвязанного характера, позволяет утверждать, что каждое из этих свойств так или иначе предопределяет характер и полноту реализации всех остальных.*** По этой причине нам следует обратить внимание читателя на то обстоятельство, что «разбор» федеративных моделей в разрезе системных свойств федерации необходим прежде всего для целей научного познания, ибо в реальных ситуациях отделить одно свойство федерации от других бывает крайне затруднительно, если вообще возможно. Выделение же совокупности системных свойств федерации позволяет упорядочить методологию научного осмысления определенных моделей федерализма и с учетом их страновых особенностей вести речь как об их общих, схожих чертах, так и об уникальных.

Сформулированный выше тезис имеет еще одно важнейшее, как нам представляется, следствие: проведенный обзор системных

---

<sup>82</sup> Яценко А.С. Теория федерализма... С. 343–346.

<sup>83</sup> Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства... С. 22.

свойств федерации позволяет увидеть, что любое федеративное государство не существует в вакууме — оно, будучи именно системой, находится в постоянном внешнем взаимодействии с другими государствами и претерпевает определенные внутренние изменения, имеет большую или меньшую динамику внутреннего развития. Россия в ее нынешнем качестве федеративного государства не является в этом отношении исключением.

Выводы на первый взгляд вполне очевидные. Однако применительно к задачам обсуждения Поправок-2020 — по меньшей мере в части того блока изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, который представлен выше, — они имеют определяющее значение. ***С учетом подверженности федеративных систем как внешним, так и внутренним изменениям и в контексте принципиальной невозможности вычленения в реальных практических ситуациях системных свойств федерации по отдельности в ряду насущных задач совершенствования российской модели федерализма на современном этапе на первый план объективно выступает проблематика, связанная с модернизацией функционально-структурной составляющей федерализма в рамках взаимодействий между элементами федеративной системы.*** И здесь мы должны решительно ставить вопрос о реальной имплементации в практике российского федерализма различных параметров обеспечения синергетичности федерации, в том числе и прежде всего идеи субсидиарности в осуществлении публично-властных функций на разных территориальных уровнях отправления публичной власти. В этом и состоит актуальное соотношение представлений о федерации (как системе) и федерализме (как конституционно провозглашенном принципе ее функционирования).

## **§ 1.2. Укрепление основ социального государства как фактор обеспечения устойчивости российской федеративной системы и солидаризации социума**

**1.2** Еще один важнейший блок изменений и дополнений Конституции Российской Федерации, представленный в статье 1 поправочного Закона, касается укрепления основ России как социального государства. Пояснения о том, почему данный блок изменений и дополнений следует считать одним из важнейших и почему он оказался отнесенным к главе 3 Конституции (регулирующей федеративное устройство государства), будут даны далее. А прежде, сообразуясь с намеченной структурой изложения материала, следует отразить изменения и дополнения, о которых идет речь. Как и ранее, для удобства восприятия они приводятся с разбивкой на столбцы — первоначальная редакция соответствующей конституци-

онной нормы и ее обновленная версия. При этом следует вновь принять во внимание, что ряд дополнений в российскую Конституцию внесен путем добавления новых статей, которые в предшествующей (первоначальной) редакции Конституции отсутствовали — на это в соответствующем столбце делается необходимое указание.

*Предшествующая редакция:*

**Статья 67.1**

Статья отсутствует.

*Обновленная редакция:*

**Статья 67.1**

Включает части 1, 2, 3 и 4, из которых к рассматриваемому тематическому блоку поправок — об укреплении основ социальной государственности — можно отнести часть 4\*.

**4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.**

\* При этом часть 4 рассматриваемой статьи одновременно может восприниматься и как фактор укрепления национальной идентичности, а также социальной солидарности, в связи с чем ранее эта норма была отражена в числе поправок, касающихся развития российской модели федерализма (см. выше — § 1.1). По всей видимости, конституционный законодатель руководствовался аналогичной логикой, когда предусматривал включение рассматриваемой нормы в текст главы 3 российской Конституции, регламентирующей вопросы федеративного устройства государства.

**Статья 75**

Включает части 1, 2, 3 и 4.

**Статья 75**

Части 1, 2, 3 и 4 остались неизменны; дополнена частями 5, 6 и 7.

**5. Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.**

**6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.**

**7. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат.**

**Статья 75.1**

Статья отсутствует.

**Статья 75.1**

**В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и по-**

*вышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.*

## Обзорный комментарий автора

В данный блок вошли изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации 1993 г., объединенные прежде всего общим целеполаганием: развитие идеи и принципов социального государства, нашедших первоначальное и базисное закрепление в статье 7 российской Конституции. Безусловно, как и в случае с ранее рассмотренным блоком изменений и дополнений, непосредственно касающихся укрепления и развития федеративной государственности России, анализируемые поправки по своему значению также выходят за рамки проблематики сугубо реализации идеи и принципов социального государства: одни из них вполне могли бы быть отнесены по значимости и к основам конституционного строя Российской Федерации, а другие — к числу ключевых регуляторов конституционных прав и свобод личности. Каковы основания для подобного вывода? Об этом речь пойдет далее — в рамках предлагаемых читателю тезисов для осмысления и дискуссии. А пока следует ограничиться лишь констатацией юридической аксиомы о том, что **социальное государство не может быть не правовым, а правовое государство не может не быть социальным**. И именно поэтому юридическое значение рассматриваемого блока поправок имеет отчетливую взаимосвязь с положениями и главы 1, и главы 2 российской Конституции.

В продолжение отметим, что к тематике федеративного устройства анализируемые изменения и дополнения на первый взгляд относятся весьма опосредованно. Но только на первый взгляд. С учетом изложенного выше касательно соотношения представлений о федерализме и федерации (см. § 1.1) и принимая во внимание, что федеративное строительство, как ранее отмечалось, охватывает весь комплекс самых разнообразных государственно-правовых аспектов, можно утверждать, что эти изменения и дополнения все же имеют (хотя и косвенную, не всегда интуитивно понятную) связь с некоторыми элементами федеративного устройства: «мостиком» здесь служат идеи социальной солидаризации, которая обеспечивается (в том числе) решением соответствующих задач, вытекающих из принципов социального государства, и уже далее достижение требуемого уровня социальной солидарности «выводит» нас к вопросам обеспечения национальной идентичности, государственного единства и многим другим, которые обсуждались выше применительно к проблематике укрепления основ российской модели федерализма.

Тем не менее нелишним будет отметить и то, что по своему характеру рассматриваемые здесь изменения и дополнения являются (как и ставшие предметом анализа в предыдущем параграфе) «точечными», а значит, конституционному законодателю при их внесении пришлось решать непростую дилемму: либо отнести соответствующие поправки — с учетом их содержания и значимости — к главам 1 и 2 Конституции России, которые могут быть изменены лишь путем принятия нового Основного Закона страны, либо рассредоточить их в пространстве конституционного текста, имея в виду, что все конституционные нормы в силу существующих между ними сложных системных взаимосвязей в любом случае формируют целостную и непрерывную «ткань» конституционного нарратива.

### **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020 сформулировал ряд правовых позиций, знание которых позволит глубже воспринимать конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений. Эти правовые позиции сводятся к следующему:

1. Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется, отмечает Конституционный Суд, рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (статья 75, части 5, 6 и 7).

**Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженной позицией Конституционного Суда Российской Федерации**, который неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (Постановление от 19 июня 2002 г. № 11-П, определения от 4 октября 2005 г. № 364-О, от 2 апреля 2009 г. № 476-О-П и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструмен-

тов его антиинфляционной защиты **способствует реализации задач социального государства, провозглашенных статьей 7 Конституции Российской Федерации.**

Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные правомочия и функции государства, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации, корреспондируют вытекающим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (статьи 7 и 19), а потому **не могут расцениваться как несовместимые с положениями глав 1 и 2 Конституции России.**

2. Указание в новой статье 75.1 Конституции на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности. Это также **конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод** (статья 7; часть 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации).

## **Тезисы для осмысления и дискуссии**

### **1. О солидаризме и социальной солидарности**

Тематика солидаризма хорошо разработана в области гуманитарных и социальных наук: развитие соответствующих теорий началось еще в XIX в., а для того чтобы получить представление о степени фундаментальности соответствующих концепций, достаточным будет назвать имена их основоположников, в числе которых О. Конт, Э. Дюркгейм, Л. Буржуа, Л. Дюги и ряд других. При этом применительно к области правовых исследований наиболее весомый, согласно общепризнанному мнению, вклад в развитие теории социальной солидарности внес Л. Дюги.

Однако едва ли можно усомниться в том, что о закономерностях социальных процессов, а значит, и о проблематике взаимоотношений личности, общества и государства (в формате соотношения сущего и должного) так или иначе задумывается на протяжении своей жизни всякий мыслящий человек. Тем более интересными кажутся воззрения, сформулированные в рамках обсуждения вышеуказанного проблемного поля теми выдающимися личностями, которых по роду их профессио-

нальной реализации невозможно отнести к числу представителей гуманитарного знания или сферы социальных наук.

В этом контексте полагаем оправданным и уместным привести краткую характеристику весьма любопытного очерка, малоизвестного сейчас широкой аудитории тех, кто интересуется правом и современными тенденциями его развития: речь идет об эссе, принадлежащем перу А. Эйнштейна и получившем название «Почему социализм?»<sup>84</sup>. Особое наше внимание к этой работе в немалой степени объясняется тем, что ее автор, будучи, как и подобает гениальной личности, крайне не эрудированным человеком,— прежде всего все же представитель точных наук (науки о неживой природе). И, безусловно, в таком ключе размышления этого крупного ученого на темы, связанные с социальными закономерностями и социальной эволюцией, являются во многом неожиданными (ведь имя А. Эйнштейна прочно связано в нашем сознании с физикой) и оттого весьма ценными с точки зрения современной парадигмы правопонимания на принципах социального реализма.

Прежде всего, отметим, что основной посылкой для размышлений А. Эйнштейна о социализме — как о теоретически разрабатываемой альтернативе сложившемуся миропорядку и общественному устройству — стали его взгляды на современную ему стадию социального развития. В частности, гениальный физик отмечал, что «историческая традиция остается в силе. Нигде мы не преодолели того, что Торстен Веблен называл “хищнической фазой” человеческого развития. Существующие экономические факты принадлежат к ней, и законы, которые мы можем вывести из этих фактов, неприменимы к другим фазам. А так как цель социализма и состоит именно в том, чтобы преодолеть хищническую фазу человеческого развития ради более высокой, экономическая наука в ее настоящем виде не способна прояснить черты социалистического общества будущего»<sup>85</sup>. Сказанное во многом остается актуальным и в наши дни, что можно наблюдать при анализе различных процессов глобализации (включая экспансию и порой чрезмерное усиление транснациональных корпораций), причин и предпосылок возникновения и разрастания военно-политических конфликтов, образования и функционирования региональных торгово-экономических союзов и ряда других факторов.

Далее, обрисовывая контуры социальной солидарности, которую А. Эйнштейн в конечном счете расценивал как необходимую предпосылку перехода человечества от «хищнической фазы» к социализму, ученый пишет: «Недавно я обсуждал опасность новой войны, которая, на мой взгляд, была бы серьезной угрозой существованию человечества, с одним умным и благожелательным человеком. Я заме-

---

<sup>84</sup> Эйнштейн А. Почему социализм? [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economicdemocracy.ru/common/why\\_socialism.php](http://www.economicdemocracy.ru/common/why_socialism.php) (дата обращения: 01.08.2020).

<sup>85</sup> Там же.

тил, что только наднациональная организация могла бы стать защитой от такой опасности. На что мой собеседник спокойно и холодно сказал мне: “Почему вы так сильно настроены против исчезновения человеческой расы?” <...> Я уверен, что еще столетие назад никто не мог бы так легко сделать заявление подобного рода. Его сделал человек, который безуспешно пытался обрести какой-то баланс внутри себя и потерял надежду на успех. Это **выражение мучительно-го одиночества и изоляции, от которых в наши дни страдает так много людей** (здесь и далее в цитатах из работы Эйнштейна выделено нами. — Н. Д.)<sup>86</sup>.

Думается, что за время, прошедшее с момента написания А. Эйнштейном этих строк, проблема индивидуальной изолированности, отчужденности личности лишь кратно усугубилась. Причин тому множество: начиная с гиперстремительного увеличения численности населения Земли, продолжая, как следствие, резким сжатием ресурсной базы планеты в расчете на одного жителя и заканчивая природным стремлением каждого к, условно говоря, «лучшей доле» (что по большому счету и означает лишь углубление процессов, свойственных «хищнической фазе» развития человечества).

Соответственно А. Эйнштейн не случайно задавался вопросами: «В чем причина этого? Есть ли выход?»<sup>87</sup> Далее он изложил несколько замечаний, которые представляются нам весьма ценными с точки зрения необходимости прояснения причин социальных дисбалансов современного мира и упадка солидаристской основы совместной жизнедеятельности людей. В частности, ученый писал: «Человек одновременно одинокое и социальное существо. Как существо одинокое он старается защитить свое существование и существование наиболее близких ему людей, удовлетворить свои желания и развить свои врожденные способности. Как социальное существо он ищет признания и любви других людей, хочет разделять их удовольствия, утешать их в горе, улучшать условия их жизни. <...> Именно существование этих разнородных, зачастую противоречащих друг другу стремлений отличает особый характер человека, а их конкретная комбинация определяет как степень внутреннего равновесия, которого человек способен достичь, так и степень его возможного вклада в благополучие всего общества»<sup>88</sup>.

Развивая логику размышлений, А. Эйнштейн отмечал: «Не исключено, что соотношение этих двух побуждений, в основном, передается по наследству. Но становление личности, в конечном счете, формируется окружением, в котором развивается человек, структурой общества, в котором он растет, его традицией и оценкой, кото-

---

<sup>86</sup> Эйнштейн А. Почему социализм?

<sup>87</sup> Там же.

<sup>88</sup> Там же.

рую общество дает тому или иному типу поведения»<sup>89</sup>. Сложно возразить этому ясному и в то же время чрезвычайно глубокому наблюдению: по всему выходит, что **индивидуальная изолированность, отчужденность личности, будучи культивируема обществом в предшествующее время, ширится и разрастается от поколения к поколению, превращая деградацию солидаристских оснований социального бытия в закономерность и, одновременно, неизбежный результат**. Но очевидно, что по такой логике современное человечество чем далее, тем все более и более стремительно движется не в направлении усиления роли различных социальных регуляторов (и прежде всего права), а к разобщенности, пресловутой гоббсовской *bellum omnium contra omnes*, полной социальной дезинтеграции. Любому думающему человеку всегда тяжело констатировать подобное, но рано или поздно точка бифуркации на этом пути человечеством будет пройдена, если не предпринять никаких решительных действий по преломлению нарастающих тенденций.

Для подтверждения сказанного приведем еще одну справедливую мысль знаменитого физика: «При рождении человек наследует определенную биологическую конституцию, которую мы должны признать фиксированной и неизменной и которая включает природные побуждения, свойственные человеческому роду. К этому, в течение своей жизни, человек приобретает и определенную культурную конституцию, которую он усваивает от общества через общение и многие другие виды влияния. Именно эта культурная конституция меняется со временем и в большей степени определяет отношения между человеком и обществом»<sup>90</sup>.

Далее, характеризуя современную ему систему социально-экономического миропорядка, ученый отмечал следующее: «При высокой концентрации населения, чье существование зависит от производства товаров, исключительная степень разделения труда и высокоцентрализованный аппарат производства являются абсолютно необходимыми. То время, кажущееся нам теперь идиллическим, когда отдельные люди или сравнительно небольшие группы могли быть совершенно самодостаточны,— это время ушло навеки. Не будет большим преувеличением сказать, что уже сейчас человечество представляет собой одно планетарное сообщество в производстве и потреблении»<sup>91</sup>. Думается, что очень многие согласятся с утверждением, что за время, прошедшее с момента написания этих строк, не только мало что изменилось — напротив, подмеченное ученым в указанном выше отношении лишь углубилось и кратно усилилось. Вот почему нам представляются весьма точными дальнейшие суждения гениального

---

<sup>89</sup> Эйнштейн А. Почему социализм?

<sup>90</sup> Там же.

<sup>91</sup> Там же.

физика по поводу современного этапа в развитии человечества: «Теперь я могу коротко изложить свое мнение о сущности современного кризиса. Речь идет об отношении человека к обществу. **Как никогда раньше человек осознает свою зависимость от общества. Но эту зависимость он ощущает не как благо, не как органическую связь, не как защищающую его силу, а скорее как угрозу его естественным правам или даже его экономическому существованию.** <...> **Более того, его положение в обществе таково, что заложенные в нем эгоистические инстинкты постоянно акцентируются, в то время как социальные, более слабые по своей природе, все больше деградируют. Все человеческие существа, какое бы место в обществе они ни занимали, страдают от этого процесса деградации»**<sup>92</sup>.

В завершение своего краткого эссе А. Эйнштейн предпринял попытку сформулировать причины описанного им положения вещей, усматривая «корень всех зол» в сложившемся механизме капиталистического хозяйствования. В частности, ученый отмечал: «Действительным источником этого зла, по моему мнению, является экономическая анархия капиталистического общества. Мы видим перед собой огромное производительное сообщество, чьи члены все больше стремятся лишить друг друга плодов своего коллективного труда. И не силой, а по большей части соблюдая законом установленные правила. В этой связи важно понять, что средства производства, т.е. все производственные мощности, необходимые для производства как потребительских, так и капитальных товаров, могут быть и по большей части являются частной собственностью отдельных лиц. <...> Частному капиталу свойственна тенденция к концентрации в руках немногих. Это связано отчасти с конкуренцией между капиталистами, отчасти потому, что техническое развитие и углубляющееся разделение труда способствует формированию все более крупных производственных единиц за счет меньших. В результате этих процессов **показывается капиталистическая олигархия, чью чудовищную власть демократически организованное общество не может эффективно ограничить»**<sup>93</sup>.

И далее, избочивая главные пороки капиталистического миропорядка, Эйнштейн констатировал: «Производство осуществляется в целях прибыли, а не потребления. Не существует никакой гарантии, что все, кто может и желает работать, будут всегда способны найти работу. Почти всегда существует “армия безработных”. Рабочий живет в постоянном страхе потерять работу. <...> Поскольку безработные и низкооплачиваемые рабочие не могут служить прибыльным рынком сбыта, производство потребительских товаров ограничено,

---

<sup>92</sup> Эйнштейн А. Почему социализм?

<sup>93</sup> Там же.

что приводит к тяжелым лишениям. <...> Технический прогресс часто влечет за собой рост безработицы, вместо того, чтобы облегчать бремя труда для всех. Стремление к прибыли, в сочетании с конкуренцией между отдельными капиталистами, порождает нестабильность в накоплении и использовании капитала, что приводит к тяжелым депрессиям. <...> Неограниченная конкуренция ведет к чудовищным растратам труда и к тому изувечиванию социального сознания отдельной личности, о котором я уже говорил. **Это изувечивание личности я считаю самым большим злом капитализма**<sup>94</sup>.

На фоне этих обличительных суждений А. Эйнштейн и сформулировал вывод о том, что альтернативой капиталистическому устройству современного общества мог бы стать социализм. Правда, ученый не привел в своем эссе подробный анализ данного понятия (в авторской интерпретации), а ограничился характеристикой социализма всего в нескольких строках. В частности, он писал: **«Я убежден, что есть только один способ избавиться от этих ужасных зол, а именно путем создания социалистической экономики с соответствующей ей системой образования, которая была бы направлена на достижение общественных целей. В такой экономике средства производства принадлежат всему обществу и используются по плану. <...> Плановая экономика, которая регулирует производство в соответствии с потребностями общества, распределяла бы необходимый труд между всеми его членами, способными трудиться, и гарантировала бы право на жизнь каждому мужчине, женщине и ребенку. <...> Помимо развития его природных способностей, образование человека ставило бы своей целью развитие в нем чувства ответственности за других людей, вместо существующего в нашем обществе прославления власти и успеха»**<sup>95</sup>. При этом А. Эйнштейн здесь же подчеркивал: **«Необходимо помнить, однако, что плановая экономика это еще не социализм. Сама по себе она может сопровождаться полным закрепощением личности. Построение социализма требует решения исключительно сложных социально-политических проблем...»**<sup>96</sup>

Безусловно, анализ эссе, написанного А. Эйнштейном, в сопоставлении с его названием позволяет заключить, что данная работа сосредоточена не на характеристике преимуществ социализма как некоторой теоретической модели общества будущего, а скорее на изобличении недостатков «чистого» (пользуясь выражением самого ученого) капитализма. В этом контексте **нет никаких сомнений в том, что А. Эйнштейн исходил из весьма широкого представления о социализме как о строе общественной жизни, осно-**

---

<sup>94</sup> Эйнштейн А. Почему социализм?

<sup>95</sup> Там же.

<sup>96</sup> Там же.

**ванном на социальной справедливости и солидаризме и потому являющемся антиподом капитализму с теми его недостатками и пороками, которые гениальный физик в своей работе описал чрезвычайно емко.**

При этом ремарка А. Эйнштейна, что плановая экономика, теоретически выступающая одним из существенных признаков социализма, сама по себе еще не означает реальность социализма в жизни конкретного общества, представляется весьма справедливой. Она практически подтверждена совокупностью опыта всех стран, стремившихся когда-либо или по-прежнему стремящихся к формированию социалистического строя: жизнь оказалась сурова к чаяниям и надеждам теоретиков социализма, поскольку до сего дня ни одной стране мира, провозгласившей себя социалистической, не удалось обеспечить соответствие ее действительного общественного строя теоретическим идеалам социалистических учений<sup>97</sup>.

И здесь возникает закономерный вопрос: а достижимо ли вообще такое соответствие? На наш взгляд, **теоретическая модель социализма выступает прежде всего определенным мировоззренческим идеалом, к которому в его лучших чертах можно и нужно стремиться.** То же мы можем уверенно сказать и о концепциях свободного рынка (полагающихся на его «невидимую руку»), и о модели участия государства в делах общества по принципу «ночного сторожа», и о правовом государстве, подчиняющем свою деятельность непреложным требованиям законов, и о многих других теоретических моделях, которые, будучи последовательно воплощаемы в жизнь, ведут к повышению уровня правовых гарантий свободы личности, социальной справедливости, сплочения людей в едином смысловом контексте их общей жизнедеятельности (чем, собственно, и исчерпывается представление о социальной солидарности), а в конечном счете — к новым рубежам общественного прогресса.

С этих позиций проанализированная выше работа А. Эйнштейна лишь подтверждает гипотезу о том, что **социализм сегодня не должен рассматриваться как самоцель и признаваться ценностью сам по себе: в современном хитросплетении человеческих интересов и судеб (как в индивидуальном, так и в национальном и глобальном срезе) подход к пониманию социализма должен опираться на его оценку не в качестве общественного строя, противопоставляемого капитализму и иным хозяйственным укладам, которые предполагают, как выразились бы классики марксизма-ленинизма, эксплуатацию человека человеком, а в качестве образа мыслей и действий (т.е. в качестве мировоззренческой системы ценностей), позволяющего государствам обеспечивать в обществе баланс естественных, общих для всего современного челове-**

---

<sup>97</sup> Подробнее см., напр.: *Чиркин В.Е.* Социальная справедливость и российская конституция // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. Т.А. Сошниковой. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 20.

**ства ценностей, включая поддержание социальной справедливости и обеспечение требуемого уровня социальной солидарности.**

Опираясь на приведенную выше посылку и учитывая, что отмеченные выше естественные (общие для всего человечества) ценности, выражаемые в том числе в общепризнанных принципах и нормах международного права, имеют сегодня в России конституционное закрепление, при обсуждении применительно к нашей стране проблематики социализма в его взаимосвязи с представлениями о социальной справедливости и солидаризме имеет смысл говорить о *балансе соответствующих конституционных ценностей*. Немалая роль в установлении и констатации такого баланса с учетом конкретно-исторических условий развития российского общества принадлежит Конституционному Суду России — об этом следующий из предлагаемых здесь тезисов для осмысления и дискуссии.

**2. О том, почему правовое государство не может не быть одновременно и государством социальным**

По справедливому утверждению академика О.Е. Кутафина, ключевая «задача социального государства — достижение такого общественного развития, которое *основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности* (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>98</sup>. Раскрывая эту мысль, ученый отмечал: «Провозглашенные в Конституции (ч. 1 ст. 7) цели политики Российской Федерации как социального государства определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и, если в силу возраста, состояния здоровья, по другим независящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества. Поэтому Конституция связывает обязанности социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением государственного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Следовательно, развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления целей социального государства»<sup>99</sup>. Такие выводы ученого основаны прежде всего на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в Постановлении от 16 декабря 1997 г. № 20-П по делу о проверке конституционности поло-

---

<sup>98</sup> *Комментарий* к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 94.

<sup>99</sup> Там же. С. 94–95.

жения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>100</sup>.

Например, С.А. Авакьян раскрывает сущность принципа социального государства следующим образом: «С учетом ст. 7 Конституции РФ социальным считается государство, которое:

1) создает необходимые условия для того, чтобы каждый человек своим трудом (в разрешенных формах, при условиях его охраны и гарантированной оплаты) мог обеспечить себе необходимый экономический уровень жизни;

2) заботится о здоровье людей (в первую очередь о физическом здоровье, *хотя неплохо сделать предметом направления усилий государства и заботу о моральном и нравственном здоровье общества*);

3) создает предпосылки для свободного развития личности (иначе говоря, прилагает старания к тому, чтобы человек мог иметь условия для жизни, отдыха, удовлетворения духовных и культурных интересов, занятия спортом и т.д.; либо само организует соответствующие сферы, либо поддерживает соответствующие инициативы физических и юридических лиц);

4) берет на себя либо полную заботу, либо оказание помощи, в том числе материальной и организационной, в отношении тех категорий граждан, которые не в состоянии достойно жить на свои доходы.

*Социальным может быть любое государство, независимо от его экономической и идеологической сути* (здесь и выше выделено нами. — Н. Д.)»<sup>101</sup>.

Профессор В.Д. Зорькин, характеризуя взаимосвязь идеи социального государства с естественно-правовыми доктринами, пишет: «Центральное место в естественно-правовой доктрине, составляющей философско-правовую основу современной правовой системы Запада, занимает категория достоинства человека. Социокультурное наполнение этого понятия охватывает все духовные и материальные проявления человеческой жизни. Особую актуальность в современных условиях приобретают те аспекты этого многогранного явления, которые сопрягаются с понятием “достойная жизнь”. Актуализация именно этого аспекта категории “достоинство человека”, обусловленная стремлением людей к равенству в тех его формах, которые адекватны существующим историческим реалиям, дала импульс к формированию современного *социального государства*, которое представляет собой очередную ступень в развитии теории и практики правовой государственности»<sup>102</sup>.

Безусловно, приведенные выше мнения авторитетных коллег могут быть и далее дополнены весьма многочисленными и ценными замечаниями отечественных и зарубежных конституционалистов, сформулированными по поводу сущности принципа социального го-

---

<sup>100</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

<sup>101</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 383.

<sup>102</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 42.

сударства в его современной интерпретации. Однако подобное сопоставительное цитирование не является в данном случае нашей целью: **главное состоит в том, что практическая реализация идеи социальной государственности сегодня не только (а возможно, и не столько) зависит от наличия у государства достаточных бюджетных ресурсов и эффективной институциональной инфраструктуры, сколько увязана с решением ряда сложнейших мировоззренческих и социально-культурных проблем современного общества.** В этом контексте роль Конституционного Суда России, обеспечивающего конституционализацию законодательства о социальных правах граждан и практику его применения, сложно переоценить: вклад «главного» суда страны в становление в России социальной государственности — как неотъемлемого, имманентного признака государства правового — и в самом деле колоссален. И это признают многие ученые.

Так, например, Т.М. Пряхина, анализируя содержание принципа социальной справедливости (в том числе в аспекте его связи с конституционным принципом социального государства), пишет: «Понимание конституционной трактовки справедливости невозможно вне контекста правовых позиций Конституционного Суда РФ, уполномоченного давать официальное и казуальное толкование Основного Закона страны. Отмечается, что Конституционный Суд РФ, в отличие от других российских судов, довольно часто ссылается на принцип справедливости, правда, не называя его конституционным. Полагаем, связано это с тем, что концепции правового и социального государства, базирующиеся на разноплановых трактовках равенства, а значит и справедливости, не совпадают. Анализ позиций Высочайшего Суда свидетельствует, что он стремится нивелировать оппозицию формального равенства равенству фактическому. Вместе с тем, активно апеллируя к концепции социального государства, Суд избегает при этом фиксации в своих решениях принципа социальной справедливости, хотя и указывает на необходимость обеспечения неформального равенства граждан»<sup>103</sup>.

И в самом деле, решение Конституционным Судом России конкретных дел — в первую очередь в тех случаях, когда они касаются крайне чувствительной плоскости реализации социальных прав граждан, — зачастую связано с поиском различного рода компромиссов

---

<sup>103</sup> Пряхина Т.М. Конституционные основы социальной справедливости // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве... 2015. С. 27. Справочно см. также: Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: Учеб. для юрид. и экон. вузов. М., 2006. С. 151; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 1998 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

между должным и сущим, между одними конституционными ценностями и другими. Это задача, без преувеличения, крайне сложная во всех отношениях; способность ее профессионального и сугубо правового решения — важнейший показатель эффективности и достоверности конституционного правосудия.

Н.С. Бондарь на этот счет справедливо отмечает: «*Судебный конституционализм* может быть представлен как политико-правовой режим судебного обеспечения верховенства права и прямого действия Конституции, безусловного судебного-правового гарантирования конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единства социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства. <...> Идея баланса конституционных ценностей относится к основным характеристикам судебного конституционализма»<sup>104</sup>.

В продолжение сформулированной мысли ученый подчеркивает особую роль Конституционного Суда России в решении задачи отыскания баланса конституционных ценностей: «В механизме российской государственности... Конституционный Суд РФ является уникальным публично-властным субъектом, призванным находить оптимальный баланс между высшими социальными ценностями — властью и свободой, публичными и частными интересами, защищать личность, общество и государство от необоснованных посягательств, поддерживать состояние защищенности и безопасности ценностных основ конституционного строя. Такой подход непосредственно вытекает из конституционных полномочий и функций Конституционного Суда как единственного органа, могущего толковать Конституцию и оценивать на ее основе действующее правовое регулирование и правоприменительную практику, а следовательно, и обладающего возможностью взвешивать воплощенные в тех или иных анализируемых конституционных и законодательных нормах и институтах конституционные ценности»<sup>105</sup>.

В свете изложенного, конечно, прав В.Д. Зорькин, когда пишет, что «Конституционный Суд нередко обвиняют в стремлении “служить и вашим, и нашим”». Но мы исходим из того, что все, кто обращается к нам, — это именно наши. Кроме того, практика работы Суда показывает, что у каждой из сторон спора, как правило, есть заслуживающие внимания правовые резоны и аргументы. Задача Суда — выявить и учесть их в рамках правового решения. Принципиально важным является то, что *речь при этом идет* не просто о согласовании позиций

---

<sup>104</sup> Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: Конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М.: Юрист, 2013. С. 36. (Библиотечка судебного конституционализма; Вып. 2).

<sup>105</sup> Там же. С. 37.

спорящих сторон. То есть не о поиске собственно политического компромисса, а о согласовании интересов в пространстве права»<sup>106</sup>.

По нашему глубокому убеждению, сказанное — прежде всего та часть, которая ученым выделена курсивом, — лишь дополнительно подтверждает применительно к обсуждаемой здесь проблематике социальности государственно-правовой жизни, что **правовое государство по современным меркам не может не быть государством социальным, как и социальное государство не может не быть правовым. И, подчеркнем, крайне важно, что роль Конституционного Суда России в утверждении на почве права этой истины в нашей стране фундаментальна.**

*3. О некоторых проблемных аспектах практической реализации идеи и принципов социального государства в России*

Несмотря на конституционное провозглашение России социальным государством — а в нашем понимании, как это было аргументировано выше, государством «заботы о людях» (государством действительного социализма), — мы по-прежнему весьма далеки от всемерной обеспеченности стандартов достойной жизни человека в современном мире. К тому же переломный момент, после наступления которого мы могли бы уверенно сказать, что Россия и в самом деле опережающими темпами движется по пути достижения стандартов социальности во взаимоотношениях общества и государства, еще не настал и видится нам лишь в некоторой отдаленной перспективе. Безотносительно к тому, что выше была подчеркнута фундаментальная роль Конституционного Суда Российской Федерации в утверждении идеалов социального и правового государства в России, известные всем компетенционные и процессуальные особенности функционирования Суда не позволяют ему в решении имеющихся проблем принимать на себя функционал других органов власти. Стало быть, даже Конституционный Суд России при всей его авторитетности и взвешенности его правоутверждающих решений в одиночку не в состоянии переломить текущую ситуацию в стране, связанную с реализацией принципа социального государства и достижением ценностей действительного солидаризма. А она, эта ситуация, требует кардинальных изменений.

Так, например, В.Д. Зорькин с полным основанием пишет, что «хотя формально Конституция провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности, ни для кого не секрет, что такое состояние дел в нашей стране — пока всего лишь конституционный идеал. Среди причин такого положения дел и несоответствие экономических, социальных и иных целей политики государства друг другу, и то, что сейчас Россия по важнейшим макроэкономическим показателям находится в группе разви-

---

<sup>106</sup> Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: Доктрина и практика. М.: Норма, 2017. С. 7.

вающихся стран, и отсутствие у властных структур необходимой определенности с моделью обеспечения социальных функций государства. Выразительным индикатором дефектов социальной политики государства является тот факт, что Россия — страна, где самыми высокими темпами в мире растет количество долларовых миллиардеров. При этом, по данным Российской академии наук, за годы реформ самые бедные стали в два раза беднее, а в целом 80 % населения в материальном плане от реформ больше потеряли, чем приобрели. <...> Если социально-экономическая жизнь устроена так, что богатые богатеют, а бедные беднеют, то это значит, что страна попала в ловушку неравенства. Чтобы выйти из нее, надо разорвать порочный круг, в рамках которого экономическое и политическое неравенства дополняют и усиливают друг друга. Преодоление “ловушки неравенства” для России является критерием ее дееспособности как *социального и правового государства*»<sup>107</sup>.

Характеризуя текущую ситуацию в стране, ученый дополнительно отмечает: «Социальная политика государства предполагает также возможность законодательного ограничения более сильных субъектов (в том числе посредством налоговых инструментов). В противном случае преимущества более “сильных” возрастают не вследствие собственных усилий и предприимчивости, таланта и заслуг, а за счет доставшихся им ресурсов. Тем самым искажается действительный смысл и распределяющей справедливости, и справедливости уравнивающей, т.е. юридического равенства в целом как основного принципа всего правового регулирования. В результате общество попадает в “ловушку неравенства”, из которой очень трудно выбраться»<sup>108</sup>.

Т.М. Пряхина в отношении обозначенной выше ключевой проблемы реализации в России принципа социального государства и идеалов социальной справедливости приводит более подробную статистику. В частности, она указывает: «Проблема диспропорции распределения ресурсов носит общемировой характер, и Россия в данном плане не является исключением. Так, по результатам исследований международной благотворительной организации Oxfam половина мирового состояния принадлежит одному проценту населения, которому в общей сложности принадлежит 110 триллионов долларов. А 3,6 миллиарда проживающих на Земле бедняков все вместе владеют капиталом в 1,7 триллиона долларов. Столько же имеют и 85 самых богатых людей мира. Среди долларовых миллиардеров и 110 российских богачей по версии журнала “Форбс”. Среди 85 самых богатых людей планеты наших — 11 человек. При этом в нашей стране за чертой бедности живет

---

<sup>107</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 43.

<sup>108</sup> Там же. С. 44.

каждый восьмой человек — 12,6 процента населения, или 17,8 миллиона россиян<sup>109</sup>, это люди, чьи доходы ниже прожиточного минимума»<sup>110</sup>.

Т.М. Пряхина также справедливо отмечает: «Разрыв доходов в России отягощен региональным фактором. Так, в региональном плане распределение и разрыв в доходах семей остается очень большим, поэтому и покупательные возможности от региона к региону отличаются в несколько раз, идет более сильное социальное расслоение населения. Индекс неравенства составляет более 40 процентов»<sup>111</sup>.

Многие авторитетные российские конституционалисты сегодня сходятся во мнении о том, что для достижения стандартов социального государства России предстоит пройти длительный и многотрудный путь. Например, С.А. Авакьян полагает: «Как и в отношении других конституционных категорий, в отношении социального государства в России можно говорить с точки зрения должного и сущего. Читая... строки Конституции, можно сказать, что соответствующая им политика государства существует и какие-то мероприятия в интересах создания достойной жизни человека в стране предпринимаются. Но нельзя не видеть и того, что Россия находится сейчас в очень трудном экономическом положении. Мы еще далеки от настоящего социального государства. Поэтому записанное в ст. 7 Конституции скорее можно рассматривать как стратегическую задачу общества и государства на ближайшие не только годы, но и десятилетия. Однако само по себе закрепление данной черты Российского государства в Конституции является концептуально правильным. Страна отдает себе отчет в том, что по-настоящему свободными людьми могут быть те, кто живет достойно в социальном и экономическом отношениях, и ставит перед собой цель создания для этого необходимых условий»<sup>112</sup>.

Академик О.Е. Кутафин также писал: «Российская Федерация ставит перед собой цель построения социального государства, но в настоящее время она находится только в самом начале пути к дос-

---

<sup>109</sup> Согласно более свежим официальным данным численность бедного населения в России выше, чем в те годы, статистическими данными о которых оперировала в 2015 г. профессор Т.М. Пряхина. В частности, 28 июня 2017 г. на заседании Совета Федерации глава Счетной палаты России Т. Голикова отметила, что число бедных в России за 1-й квартал 2017 г. увеличилось на 2 млн (!) чел., в результате чего доля граждан, проживающих за чертой бедности, составляла на тот момент 15 % населения (22 млн чел.). При этом данная цифра существенно больше показателей за весь 2016 г. (19,8 млн чел.). Подробнее см.: Гордеев В. Каждый десятый россиянин признался в нехватке денег на еду. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/29/06/2017/5954aa029a7947bd5b93bd6b> (дата обращения: 01.08.2020). В течение 2019 г. фиксируемый официальной статистикой уровень бедности имел нестабильную динамику и составил по итогам календарного года 12,3 % населения (примерно 17,96 млн чел.). Подробнее см.: Старостина Ю. Правительство не выполнило цель по снижению бедности в 2019 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2020/5e7e19859a7947ecaeeed5ae1> (дата обращения: 01.08.2020).

<sup>110</sup> Пряхина Т.М. Конституционные основы... С. 26.

<sup>111</sup> Там же. С. 27.

<sup>112</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 384.

тижению этой цели. Задачи проводимой в стране экономической реформы состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако обе эти задачи решаются медленно и во многих отношениях неудовлетворительно. <...> В результате медленно снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. Число лиц, оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растет. В стране последовательно усиливается расслоение населения по доходам и материальному обеспечению. Оно носит к тому же стихийный характер, поскольку воздействие на него со стороны государства малозаметно. <...> В этих условиях возможность говорить сколько-нибудь реально о социальном государстве появится только тогда, когда Российская Федерация добьется фактического продвижения по всем рассмотренным направлениям, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека в России»<sup>113</sup>.

Мы, безусловно, разделяем точку зрения тех наших коллег-ученых, кто обоснованно, с указанием конкретных фактов и научных закономерностей делает вывод о том, что России еще далеко до достижения идеалов социального государства — хотя бы в том виде, в каком они понимаются в контексте общепризнанных принципов и норм международного права, а также социально-экономических стандартов жизни населения в развитых странах. Однако при этом мы твердо убеждены, что это не повод опускать руки: российское общество вправе и в состоянии бороться для себя, своих потомков и своей страны за лучшее будущее.

И это дает нам основание еще раз задаться вопросом: если социальное государство в России понимать по сути как государство нового российского социализма, то что хорошее, позитивное мы могли бы (в отличие от подавляющего большинства других стран мира) почерпнуть и, если уместно так выразиться, возродить в современных условиях из собственного социалистического прошлого? Думается, **в первую очередь это должно быть отношение власти к людям — не той власти, которую мы видим выражающей официальные позиции на телевидении, в других СМИ, в комментариях пресс-служб и бесчисленных пресс-секретарей, а той, с которой в повседневных заботах и тяготах сталкиваются простые люди. Почему сегодня все чаще звучит сравнение с советскими временами (причем не в пользу нынешней ситуации)? Потому что в то время (особенно явственно это было в послевоенные годы) представители власти и в самом деле стремились помогать людям, заботиться о них, даже просто хотя бы их замечали.**

Разумеется, в этой плоскости речь идет прежде всего об изменении существующих в обществе (не только у бюрократии) соответст-

---

<sup>113</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 97.

вующих нравственных, этических установок, ибо в отсутствии прочной опоры в нравственности правовое, а значит, и социальное, государство в России будет невозможно. Иными словами, **желая достичь в России идеалов социального и правового государства, мы в первую очередь должны решать проблему нравственно-го воспитания общества.**

В подтверждение нашей мысли в очередной раз приведем крайне глубокое и убедительное суждение профессора В.Д. Зорькина: «...правовая модернизация неразрывно связана с широко понимаемой социально-нормативной модернизацией общества»<sup>114</sup>, при этом одним из ее ключевых факторов выступает **«нравственное воспитание масс**, о котором говорили Владимир Соловьев и другие выдающиеся российские мыслители. Задача архисложная, требующая системного вовлечения в ее решение и государства, и школы, и семьи, и религиозных институтов, и всех (безусловно, существующих в стране) здоровых общественных сил, и — подчеркну особо — всей системы средств массовой информации. В первую очередь телевидения. Как это может быть организовано — отдельная непростая тема, которой я здесь касаться не буду. Подчеркну лишь, что такого рода **нравственное воспитание невозможно без провозглашения и последовательного отстаивания системы духовно-моральных идеалов»**<sup>115</sup>; все перечисленное «требует от государства продуманной и планомерной, рассчитанной на длительную перспективу работы по правовому просвещению общества, направленной на формирование правосознания и мировоззрения. Конституция — это генеральное соглашение между всеми социальными группами, включая власть, бизнес, общество в целом, о фундаментальных правилах, по которым живет страна (ведь в буквальном переводе конституция означает устройство). Поэтому **конституционное мировоззрение, ориентированное на социальное согласие,— это еще один важный компонент идеологии...** способной объединить наше уже и так расколотое общество. <...> Формирование конституционно-правового мировоззрения необходимо всем слоям и группам российского общества. Однако следует особо отметить роль совершенствования юридического образования для повышения профессионального сознания юристов (и прежде всего представителей судейского корпуса). При этом речь должна идти не только об овладении будущими юристами необходимыми знаниями, но и об освоении ими **человекоцентричного правопонимания, положенного в основу российской Конституции** (здесь и выше полужирный курсив в цитатах наш. — Н. Д.)»<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 92.

<sup>115</sup> Там же.

<sup>116</sup> Там же. С. 93.

## **§ 1.3. Разграничение конституционных предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: новые векторы**

**1.3** Не будет преувеличением сказать, что по сей день, пожалуй, самым актуальным и востребованным направлением исканий на пути развития российского федерализма по-прежнему остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и отдельными составляющими федерацию территориями, при котором, как отметил С.А. Авакьян, «обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов»<sup>117</sup>.

Вместе с тем разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами традиционно является довольно сложной задачей, от решения которой зависит функционирование всего государства. Закономерно, что в ходе такого разграничения обычно разворачивается напряженная политическая борьба. Как известно, в России в 1993 г. на Конституционном совещании, когда осуществлялась подготовка проекта действующей российской Конституции, шла острая полемика по проблемам федерализма. При этом одним из важнейших вопросов стало как раз разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, что повлекло и дискуссию о принципах взаимоотношений федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Сейчас, по прошествии более четверти века после принятия в 1993 г. российской Конституции, можно видеть, что Поправки-2020 также предусматривают ряд изменений и дополнений в рамках конституционного механизма закрепления предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и их совместного ведения. Нельзя сказать, что в предшествующие годы на уровне федерального законодательства не происходило никаких изменений в этом отношении,— они были, и подчас довольно ощутимые. Достаточно вспомнить хотя бы о проведенной в 2003–2005 гг. под руководством Д.Н. Козака колоссальной работе по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также о муниципальной реформе, ознаменовавшейся принятием в октябре 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Тем не менее до недавнего времени конституционное закрепление и распределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами не подвергалось какой-либо ревизии (требовавшаяся время от

---

<sup>117</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. С. 106.

времени «тонкая настройка» в распределении соответствующих сфер ответственности, полномочий и публичных дел осуществлялась, как правило, путем принятия специальных или отраслевых федеральных законов, а в неоднозначных ситуациях оформлялась интерпретационными актами Конституционного Суда России). В этой связи предусмотренные Поправками-2020 изменения и дополнения соответствующих норм российской Конституции требуют более подробной характеристики. Далее они представлены, с учетом принятого формата изложения материала, в сопоставительном ключе — и поскольку речь идет об изменениях и дополнениях лишь определенных пунктов статей 71 и 72 Конституции, то такое сопоставление проводится именно по пунктам, а не в целом по указанным статьям Основного Закона.

*Предшествующая редакция:*

*Обновленная редакция:*

### Статья 71

#### Пункт «г»

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

#### Пункт «е»

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

#### Пункт «и»

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

#### Пункт «м»

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

#### Пункт «р»

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и карто-

#### Пункт «г»

г) **организация публичной власти**; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

#### Пункт «е»

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, культурного и национального развития Российской Федерации; **установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;**

#### Пункт «и»

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, **информационные технологии** и связь; **космическая деятельность**;

#### Пункт «м»

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; **обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;**

#### Пункт «р»

р) **метрологическая служба**, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; на-

графия; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

**Пункт «т»**

т) федеральная государственная служба.

именования географических объектов; **метеорологическая служба**; официальный статистический и бухгалтерский учет;

**Пункт «т»**

т) федеральная государственная служба; **установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

**Статья 72, часть 1**

**Пункт «д»**

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

**Пункт «е»**

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

**Пункт «ж»**

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

**Пункт «ж.1»**

Пункт отсутствует.

**Пункт «д»**

д) природопользование; **сельское хозяйство**; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

**Пункт «е»**

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, **молодежной политики**;

**Пункт «ж»**

ж) координация вопросов здравоохранения, **в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью**; социальная защита, включая социальное обеспечение;

**Пункт «ж.1»**

**ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;**

## Обзорный комментарий автора

В рамках общей характеристики рассматриваемого блока изменений и дополнений в Конституцию России 1993 г. следует исходить из того, что, как и в любом другом федеративном государстве, механизм разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами выполняет важнейшую роль, выступая фундаментальным принципом практического функционирования всей системы федеративного взаимодействия.

Научно обоснованное и апробированное практикой разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, по существу, служит фактором стабильности и поступательного динамичного развития российской модели федерализма в целом. От того, насколько корректно юридически и фактически разграничиваются предметы ведения и полномочия между Федерацией и ее субъектами, зависит эффективность функционирования всех уровней государственной власти и публичного управления, а значит, реальные результаты в достижении ключевых конституционных ценностей.

Важно также иметь в виду, что разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в любом федеративном государстве не является раз и навсегда достигнутым балансом. Меняются социальные практики, их количество неуклонно возрастает, внутренние и внешние вызовы для поступательного развития государств постоянно трансформируются. История нашей страны не раз подтверждала мысль о том, что разграничение предметов ведения и полномочий имеет динамический характер; и это наблюдение справедливо даже с учетом весьма условной характеристики такой формы, как советская федерация, в сравнении с классическими представлениями о федерализме. Поэтому ***сам по себе факт периодического внесения изменений и дополнений в основной закон государства в целях уточнения, изменения или дополнения первоначально установленного распределения предметов ведения между федерацией и ее субъектами выступает закономерным следствием общественно-политического развития конкретной страны, условием ее адаптации к изменившимся внутренним и внешним обстоятельствам.***

Уместным будет отметить и то, что по своему характеру обсуждаемые здесь изменения и дополнения (как и рассмотренные в предыдущих параграфах) являются «точечными». Они не преобразуют как-либо более или менее ощутимо систему разграничения сфер ответственности и объема публичных дел между Российской Федерацией и ее субъектами, не затрагивают изначально зафиксированную в российской Конституции модель такого разграничения (когда исключительное ведение субъектов Федерации определяется по остаточному принципу и предполагает полноту осуществления ими государственной власти вне пределов исключительного ведения

Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами), не вводят на конституционном уровне каких-либо принципов финансового и иного ресурсного обеспечения реализации полномочий по соответствующим предметам ведения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

При этом некоторые из изменений и дополнений, относящихся к рассматриваемому блоку поправок, безусловно, могут быть оценены в качестве обеспечивающих конституционное оформление и тем самым некоторое укрепление уже давно заметного в России тренда на формирование централизованной модели федеративных отношений (таковы, например, изменения и дополнения в пунктах «г», «е», «т» статьи 71 Конституции). Как этот тренд влияет на эффективность российской модели федерализма — крайне непростой и не имеющий однозначного ответа вопрос; порассуждать на соответствующие темы заинтересованному читателю будет предложено далее, в рамках тезисов для осмысления и дискуссии.

### **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020 сформулировал ряд правовых позиций. Их знание позволит более рельефно воспринимать конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений. Эти правовые позиции сводятся к следующему.

Прежде всего, Конституционный Суд констатировал, что ***дополнение и уточнение перечней предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов не могут рассматриваться как несовместимые с положениями главы 1 Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве***, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения, нашедших отражение в статьях 71, 72 и 73 Конституции.

Не могут эти дополнения и уточнения, в том числе закрепившие в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — наряду с защитой семьи, материнства, отцовства и детства — защиту института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, расцениваться и в качестве несовместимых со статьями 2, 17, 19, 21, 22, 23 и 38 Конституции России. Предлагаемые положения должны пониматься в строгом соответствии с предписаниями этих статей и не могут применяться в противоречии с ними.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 сентября 2014 г. № 24-П, по смыслу статьи 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения, не отрицая при этом необходимости учета требований Конституции России и международно-правовых актов относительно индивидуальной автономии личности. Поскольку одно из предназначений семьи — рождение и воспитание детей, **в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины**, что согласуется со статьями 7 и 38 Конституции Российской Федерации и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 23) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 12), предусматривающим возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права. **Ни из Конституции Российской Федерации, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола** (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 496-О и от 19 января 2010 г. № 151-О-О).

Вместе с тем это не означает, что предлагаемое положение о браке как союзе мужчины и женщины снимает с государства конституционные обязанности не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни, уважать связанные с нею различия, принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации, и обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав на основе закрепленного в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом. Следовательно, **данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является**

**ся сохранение и развитие человеческого рода.** Сказанное в полной мере относится и к закреплению такого полномочия Правительства Российской Федерации, как обеспечение проведения в России единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (пункт «в» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации в обновленной редакции).

### **Тезисы для осмысления и дискуссии**

#### **1. О практическом значении принципа субсидиарности в механизме разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве**

В отечественную юридическую науку принцип субсидиарности был привнесен из зарубежных, прежде всего европейских, доктрин федерализма. Как отмечает А.С. Автономов, в Европе считается, что смысл рассматриваемого принципа в его современном значении определил Папа Римский Пий XI: в 1931 г. он писал, что было бы «несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низового уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе, имеющей более высокий ранг»<sup>118</sup>.

Применительно к характеристике принципа субсидиарности в современной науке представляется удачным суждение И.А. Умновой: «Гармонизирующая сущность субсидиарности вытекает из признания идеи самоуправления составных частей федеративного государства как основы разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. Распределение государственных полномочий в соответствии с принципом субсидиарности предполагает точную адекватность компетенции. Компетенция делится таким образом, чтобы проблемы решались на том уровне, на котором они возникают и могут наиболее эффективно решаться с учетом интересов населения и отдельных граждан. В этих условиях... федеральная власть вмешивается только тогда, когда проблема выходит за рамки полномочий субъектов федерации»<sup>119</sup>.

Конечно же, принцип субсидиарности как одно из основополагающих начал построения взаимоотношений между центром и регионами не только в федеративном государстве, но и в любом государстве вообще предполагает эффективное распределение полномочий по вертикали власти, а равно и адекватную защиту этих полномочий финансово-экономическими ресурсами исходя из объективной при-

---

<sup>118</sup> Цит. по: *Федерализм: Теория, институты, отношения: Сравнительно-правовое исследование* / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 189.

<sup>119</sup> Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 47.

вязки их к необходимости и возможности максимально полной реализации властно-управленческих функций на соответствующем уровне. Но где же мерка этих эффективности и адекватности? Ее и предстоит наконец хотя бы начать искать, несмотря на то что, безусловно, процесс поиска будет длительным, тяжелым, а порой и мучительным.

Сама по себе субсидиарность не предполагает однозначной «разгрузки» функционала федерального центра в пользу территорий или, наоборот, максимальной трансформации региональных полномочий в общенациональные. Гармоничное сочетание потребностей государства и его отдельных частей во властном управлении, а также обеспечивающего эти потребности вертикального распределения полномочий является неотъемлемым элементом конституционного и политического портрета любого государства. При этом особенно отраднo, когда одним из аспектов такого сочетания выступают сложившиеся между центром и регионами отношения взаимной помощи и поддержки. Стало быть, ***подлинная, реальная субсидиарность — это не только, а возможно, и не столько вопрос о формальных положениях законодательства, предусматривающих распределение государственных и общественных дел по разным уровням публичного управления, это еще и вопрос об отношениях между территориальными звеньями публичной власти, о культуре таких отношений — культуре в первую очередь правовой.***

И.А. Умнова отмечает, что «в современном понимании субсидиарность — это оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на том уровне, который ближе к гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только те полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти, обеспечивает государственный суверенитет и безопасность страны»<sup>120</sup>.

С.А. Авакьян раскрывает сущность субсидиарности следующим образом: «Применительно к федерации принцип субсидиарности толкуют так, что субъекты в состоянии сами организовывать свою жизнь и решать соответствующие дела, а создание федерации является как бы дополнительным средством. Федерация берет на себя часть общих дел в интересах субъектов и в другой части дел помогает субъектам. В последнее время принцип субсидиарности чаще всего трактуется как “разгрузка” федерации, децентрализация функций, их передача субъектам, а роль федерации при этом состоит в содействии субъектам и выполнении нескольких ведущих задач.

---

<sup>120</sup> Умнова И.А. Проблемы дефедерализации... С. 47–48.

Правда, бытует и прямо обратное понимание субсидиарности, когда именно федерация рассматривается как главный организатор всей жизни в новом образовании, и тогда же в помощь, в дополнение к ней (федерации), т.е. во вспомогательном плане, действуют субъекты федерации»<sup>121</sup>.

Рассуждая далее, С.А. Авакьян указывает, что существование и деятельность федеративного государства на практике неизбежно формируют его уникальную «личность», в которой, по смыслу утверждений ученого, принцип субсидиарности занимает особое место и получает свое специфическое преломление. Однако же он подытоживает, что в любом случае «федеративное государство — это лидер по отношению к своим субъектам. А субсидиарность надо толковать в том плане, что федерация всегда готова прийти на помощь своим субъектам, она — по большому счету — призвана во многом облегчить их жизнь. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность всегда поддерживать федерацию, в рамках своих сил помогать ей в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства, в содействии воинским частям на своей территории, в организации призыва в армию и т.д.), а также “разгрузить” федерацию от менее значимых дел»<sup>122</sup>.

Сегодня можно наблюдать, что принципу субсидиарности придается такое значение, которое позволяет использовать его постулаты при построении не только федераций, но и любых других многоуровневых публично-властных образований. В частности, к выстраиванию на основе субсидиарности отношений между властью в центре и на местах стремятся и унитарные государства<sup>123</sup>. Таким образом, принцип субсидиарности нужен прежде всего для установления основополагающих, общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или к компетенции ее субъектов при принятии или изменении конституции страны или при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации. ***Универсальный характер субсидиарности следует из конституционных принципов государственной целостности, единства государственной (а шире — публичной) власти, равенства субъектов федерации между собой, их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти.***

В то же время для российской государственности сначала советского, а затем и «постконституционного» (термин И.А. Умновой) периода характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных и

---

<sup>121</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. С. 25.

<sup>122</sup> Там же. С. 25–26.

<sup>123</sup> Например, Польша. См. преамбулу к Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. в: *Конституции государств Европы*: В 3 т. М.: Норма, 2001. Т. 2. С. 686.

последовательно сменяющих друг друга тенденциях централизации и децентрализации, при общем тяготении процесса все-таки в сторону усиления федерального центра. Таким образом, отыскание и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти являются собой основную стратегическую цель последовательного и устойчивого обеспечения системности российской модели федерализма в целом.

Как известно, модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами закреплена в Конституции Российской Федерации 1993 г., а принятие Поправок-2020 в отношении этой модели имеет «точечный» характер — не меняет ее принципиальным образом. Соответственно далее следует констатировать, что эта модель является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти, при том что основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, останутся, по меньшей мере формально, незыблемыми. Стало быть, ***пути достижения сформулированной выше ключевой стратегической цели нужно искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, политический режим, а также конституционное и отраслевое законодательство.***

В этой связи И.А. Умнова, например, отмечает: «Государственно-правовые шаги, предпринимаемые Президентом РФ с 2000 года по укреплению вертикали власти, усилению контроля за законностью деятельности и ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, повышению эффективности, стабильности и безопасности России, привели не только к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, но и к определенным негативным последствиям для федеративного устройства России»<sup>124</sup>. Далее она, поясняя свою мысль, пишет: «Во-первых, постконституционное развитие России в начале нового века пошло по пути не федеративной, а административной реформы. Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав... субъектов РФ; в субституции ряда региональных функций субъектов Федерации властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации»<sup>125</sup>. В качестве вто-

---

<sup>124</sup> Умнова И.А. Проблемы дефедерализации... С. 48.

<sup>125</sup> Там же.

рого аргумента в логике своих рассуждений И.А. Умнова указывает, что «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистического размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали»<sup>126</sup>. Далее известный конституционалист замечает: «В-третьих, усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых “мандатов”»<sup>127</sup>.

Подытоживая, И.А. Умнова пишет: «...за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»<sup>128</sup>.

В этом контексте очередная тенденция к децентрализации государственной власти, наметившаяся в Российской Федерации в течение последних пяти лет (возвращение «губернаторских» выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и т.д.), безусловно, являет собой своего рода «благоую весть». В то же время сложно не согласиться с профессором С.А. Авакьяном, когда он отмечает, что «в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства. По нашему мнению, выход не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом»<sup>129</sup>.

## 2. О фантомном федерализме и его признаках

Федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет вектор направленности федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой — наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и пол-

---

<sup>126</sup> Умнова И.А. Проблемы дефедерализации... С. 48.

<sup>127</sup> Там же.

<sup>128</sup> Там же. С. 52.

<sup>129</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.

номочий в рамках федерации, т.е. определенную тенденцию к суверенизации, которая может перерасти в сепаратизм.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоничное единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

На наш взгляд, федерализм в целом или в какой-то из своих составляющих вполне может быть незрелым, негармоничным. Данное состояние обусловлено комплексом различных факторов. Например, противоречивостью федеративной модели для конкретно-исторических условий страны. В любом случае при устоявшемся федеративном выборе его объективная оценка как незрелого, негармоничного, искаженного, лишь формально декларированного (*фантомного*) задает объективный вектор развития федеративных отношений, глубину и характер необходимых преобразований.

При этом ***под фантомным федерализмом понимается такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы.***

Оценивая сложившуюся российскую модель федерализма, нельзя не отметить, что источником фантомизации федерализма в нашей стране послужила политико-правовая система советского периода, когда РСФСР представляла собой федералистский правовой каркас с унитарным «наполнением». На рубеже 1980–1990-х гг. унитарное «наполнение» деградировало (деформировалось вместе с коммунистической системой). Осталась государственно-правовая фикция, каковой являлась РСФСР. В новых условиях впервые в российской истории декларативные нормы федеративных отношений начали применяться к реальному государственному управлению. И сегодня мы можем уверенно говорить: зарождение современного российского федерализма происходило фактически при глубочайшем кризисе советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти (1990–1993 гг.). В итоге закономерно не только росли сепаратистские настроения в ряде регионов, но и возникла реальная угроза распада государства, а последующая неэффективность федерации проистекала в основном от того, что созданная в РСФСР федеративная структура не предназначалась для действительной реализации федерализма, будучи структурой унитарного государства.

В этом контексте в одной из своих более ранних работ<sup>130</sup> мы применительно к ситуации начала 2000-х гг. отмечали, что фантомный,

---

<sup>130</sup> Добрынин Н.М. Российский федерализм: Состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству // Вестн. Тюм. гос. ун-та. 2003. № 3. С. 64–71.

или декоративный, федерализм в России преследовал две цели. *Первая* — преодоление последствий «договорного» федерализма, сложившегося за 1990-е гг., когда в значительной степени была утрачена управляемость Федерации и наблюдался рост сепаратистских тенденций в регионах. *Вторая* — максимальная концентрация властных и экономических полномочий федеральным центром. Основная особенность того этапа фантомного федерализма состояла в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (закрепление новых принципов формирования Совета Федерации и др.) и отказ от договорных отношений в развитии Федерации произошел переход к «указной» системе управления, характерным примером чего явилось образование федеральных округов. Одновременно отмечалось и то, что федеральный центр за десятилетие со дня принятия в 1993 г. российской Конституции выработал своеобразную «маятниковую» конструкцию взаимоотношений по линии «центр — регионы», сознательно используя заложенную в Конституции России неопределенность многих аспектов федеративных отношений. ***Сущность «маятниковой» политики заключалась в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты Федерации до положения чисто номинальных единиц.*** В частности, итоги проведенной под руководством Д.Н. Козака работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением, нашедшие отражение в соответствующих законодательных изменениях и дополнениях, позволили говорить о продолжении тенденции к перераспределению источников бюджетных доходов в пользу федерального центра и тем самым о курсе на реальное ослабление регионов через искусственное снижение их бюджетной обеспеченности.

Однако сегодня — в том числе с учетом принятия Поправок-2020 — мы осознанно оставляем за рамками данной работы и какие-либо критические замечания, и какие бы то ни было «похвалы» в отношении состояния российской федеративной системы: пусть заинтересованный читатель судит об этом самостоятельно.

## **РЕЗЮМЕ**

Рассмотрев круг вопросов, которые — с учетом содержания соответствующего блока изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации 1993 г., предусмотренных Поправками-2020, — относятся к проблематике развития федеративного государственного устройства России, укрепления государственного единства и упрочения национально-культурной идентичности нашего многонациональ-

ного народа, в заключение необходимо еще раз обратить внимание на ряд ключевых положений, связанных с общей характеристикой и особенностями России как федеративного государства.

Прежде всего, следует вновь подчеркнуть, что Российская Федерация представляет собой сложное составное (союзное), но при этом единое государство, характеризующееся территориальным единством и государственной целостностью. Только Российская Федерация в целом обладает абсолютной международной правоспособностью и государственным суверенитетом; субъекты Российской Федерации, являющиеся составными частями Российского государства, государственного суверенитета не имеют, а в международных отношениях выступают в координации с компетентными федеральными органами государственной власти.

В этом контексте немаловажными факторами обеспечения целостности российской государственности выступают ключевые ориентиры государственной региональной политики, а также цели и содержание государственной национальной политики Российской Федерации, включая меры поддержки национально-культурной идентичности наших соотечественников, проживающих за рубежом. Совокупность перечисленных механизмов образует систему гарантий, дополняющих и конкретизирующих конституционные основы обеспечения территориальной неприкосновенности страны и ее государственной целостности. Такова одна из ключевых просматривающихся целей соответствующего блока изменений и дополнений в главу 3 российской Конституции, предусмотренных Поправками-2020.

### **Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения**

1. Каковы основные цели, задачи и вектор государственной национальной политики Российской Федерации? Почему, на ваш взгляд, существование в России проблемы титульной нации (государствообразующего народа) нашло свое конституционное оформление лишь спустя более четверти века после принятия в 1993 г. российской Конституции (в рамках Поправок-2020)?

2. Каковы основные принципы и общие ориентиры государственной региональной политики Российской Федерации? Как соотносятся государственная региональная политика и государственная национальная политика Российской Федерации? Как вы могли бы оценить изменения и дополнения, касающиеся положений статей 71 и 72 Конституции России?

3. Каким образом можно охарактеризовать связь проблематики обеспечения и укрепления государственного суверенитета с вопросами федеративного государственного устройства? А как влияют на федералистские процессы различные аспекты обеспечения социальной солидарности? Каким образом можно охарактеризовать соотношение различных концепций социальной солидаризации с принципом социального государства и идеей социализма в ее современном прочтении?

## **Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов**

1. Бюджетный федерализм в России и межрегиональная социально-экономическая дифференциация.
2. Идеологическое и политическое многообразие: проблемы реализации конституционных ценностей плюрализма в современной России.
3. Конституционная культура в современной России.
4. Конституционно-правовое содержание религиозной свободы в России.
5. Конституционный принцип социального государства: понятие и проблемы реализации.
6. Личность, гражданское общество, государство: конституционно-правовые аспекты взаимоотношений.
7. Надгосударственные образования с участием субъектов Российской Федерации.
8. Национально-культурные автономии в Российской Федерации.
9. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в системе источников конституционного права России.
10. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации: понятие и содержание.
11. Преимущества и недостатки асимметричных моделей федеративного устройства государств: зарубежный и российский сравнительный контекст.
12. Республика Крым и город Севастополь: старые или новые субъекты Российской Федерации? Исторический, политический и правовой аспекты.
13. Россия — светское государство: содержание конституционной формулы.
14. Совершенствование конституционных основ правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.
15. Социальное государство и личность: конституционно-правовые основы взаимодействия.
16. Суверенитет государства в условиях глобализации: право или привилегия?
17. Сущность народного суверенитета.
18. Укрепление вертикали государственной власти: конституционно-правовые аспекты.
19. Федерализм в России: генезис и основные этапы становления.
20. Юридическая и фактическая конституции: понятие и соотношение.

## **Глава 2. ДИНАМИКА КОНСТИТУЦИОННОЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

§ 2.1. Развитие конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации.

§ 2.2. Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: основные новеллы в механизме сдержек и противовесов.

§ 2.3. Модернизация судебной власти и системы российской юстиции в контексте новых вызовов и велений времени.

### **Рекомендуемая дополнительная литература**

*Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы. М., 1996.

*Авакьян С.А.* Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999.

*Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.

*Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: Конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013.

*Булаков О.Н.* Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003.

*Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2002.

*Гаджиев Г.А.* Онтология права: (Критическое исследование юридического концепта действительности). М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

*Зорькин В.Д.* Конституция и права человека в XXI веке: К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М.: Норма, 2008.

*Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

*Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: Доктрина и практика. М.: Норма, 2017.

*Исполнительная власть: Сравнительно-правовое исследование.* М., 1995.

*Керимов А.Д.* Современное государство: Вопросы теории. М., 2007.

*Клеандров М.И.* Статус судьи: Правовой и смежные компоненты. М., 2008.

*Кокотов А.Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004.

*Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина.* 3-е изд. М., 2013.

*Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма: (Проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2002.

*Крусс В.И.* Теория конституционного правопользования. М., 2007.

*Крусс В.И.* Конституционализация права: Основы теории. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016.

*Кутафин О.Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004.

*Лебедев В.М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000.

*Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002.

*Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации: Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

*Митюков М.А.* К истории конституционного правосудия в России. М., 2002.

*Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: Проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004.

*Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М., 1996.

*Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации. М., 2000.

*Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001.

*Туманов В.А.* Европейский Суд по правам человека: (Очерк организации и деятельности). М., 2001.

*Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2007.

*Чепунов О.И.* Исполнительная власть в Российской Федерации: Историко-правовой и институциональный анализ. М., 2001.

*Чиркин В.Е.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014.

*Чиркин В.Е.* Законодательная власть. М.: Юр. Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2016.

*Чиркин В.Е.* Верхняя палата современного парламента: Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2017.

*Шувалов И.И.* Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004.

*Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

*Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: Взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

*Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л.* Конституционное правосудие в федеративном государстве: (Сравнительно-правовое исследование). М., 2002.

## **§ 2.1. Развитие конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации**

**2.1** Несколько опережая логику изложения, следует отметить, что в рамках статьи 1 поправочного Закона предусматривается весьма обширный комплекс изменений и дополнений в главы 4–7 российской Конституции, которые последовательно закрепляют конституционный статус Президента, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, а также конституционные основы судопроизводства и в целом российской юстиции. Собственно, это выглядит вполне объяснимым даже исходя из названия поправочного Закона: «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Поэтому совершенно закономерен тот факт, что основным предметом

Поправок-2020 являются нормы Конституции Российской Федерации, регламентирующие вопросы организации публичной власти в стране, и прежде всего статус высших органов и должностных лиц.

Однако уместно также напомнить, что в соответствии со статьей 10 российской Конституции — а она отнесена к числу основ конституционного строя и остается по-прежнему в своей первоначальной редакции — государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Понятно, что речь в указанной норме идет о государственной власти; казалось бы, действием данного конституционного положения не затрагивается более широкий феномен публичной власти вообще. Но тем не менее это не совсем так. Во-первых, потому, что публичная власть вне зависимости от ее институционализации в конкретном обществе или отдельной стране имеет единую правовую природу и, в сущности, также происхождение (у любой публичной власти первичный источник всегда один, и он неизменен — это люди, народ, социум, нация). Во-вторых, потому, что публичная власть на всех уровнях ее осуществления всегда характеризуется принципиальным единством целей. Следовательно, все то, что касается государственной власти (как ключевой разновидности публичной власти в стране), принципиально относимо и к публичной власти в целом.

Отсюда вполне понятным становится ключевой посыл, который должен быть основой интерпретации приведенного выше положения статьи 10 российской Конституции: разделение властей — это лишь организационно-технический условный термин, воспринятый в юриспруденции, политических науках и социально-политической философии для того, чтобы обозначить недопустимость концентрации всей полноты публичной власти в руках одного лица или одного органа. Однако использование данного термина (в том числе в конституционных текстах) не отменяет того факта, что в реальной жизни все органы и должностные лица, обладающие публично-властными полномочиями и осуществляющие соответствующие этим полномочиям функции, тесно взаимодействуют на основе субординации, координации, кооперации и других принципов совместной управленческой деятельности.

Для нас это означает одно: чтобы увидеть комплексную, связную, целостную картину изменений и дополнений в главы 4–7 Конституции России, соответствующий блок Поправок-2020 необходимо рассматривать последовательно и в совокупности и лишь затем приступать к обсуждению дискуссионных вопросов в рамках соответствующего проблемного поля. Иными словами, невозможно каким-либо образом комментировать изменения, касающиеся конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, не проанализировав, каким именно образом эти изменения отражаются («зеркалятся») в статусе Федерального Собрания, Правительства России, институтов судебной власти и юстиции.

Сообразно данной логике далее заинтересованному читателю с разбивкой по параграфам представлены изменения и дополнения в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, соответствующие обзорные комментарии автора и позиции Конституционного Суда, сформулированные им в Заключении КС о Поправках-2020, а в качестве заключительной части настоящей главы традиционно предложены тезисы для осмысления и дискуссии.

Итак, предусмотренные Поправками-2020 изменения и дополнения, касающиеся конституционно-правового статуса Президента России, заключаются в следующем.

*Предшествующая редакция:*

#### **Статья 80, часть 2**

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

#### **Статья 81**

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.  
2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

*Обновленная редакция:*

#### **Статья 80, часть 2**

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, **поддерживает гражданский мир и согласие в стране**, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие **органов, входящих в единую систему публичной власти**.

#### **Статья 81**

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.  
2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее **25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории**

*принятой в Российскую Федерацию части государства. Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.*

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации **более двух сроков.**

**3.1. Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением.**

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

#### **Статья 82, часть 2**

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

#### **Статья 82, часть 2**

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии **сенаторов Российской Федерации**, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

#### **Статья 83**

Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

#### **Статья 83**

Президент Российской Федерации:

а) **назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности;**

б) **осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;**  
**б.1) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью ко-**

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

*торых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В случае если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти;*

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

*в.1) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;*

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) *назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» настоящей статьи), и освобождает их от должности;*

*д.1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности 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;*

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность *Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации* и судей Конституционного Суда Российской Федерации, *Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Рос-*

е.1) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;

е.2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;

*сийской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает **председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;***

е.1) ***назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;***

е.2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;

е.3) ***вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;***

е.4) ***представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;***

е.5) ***формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Россий-***

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

#### **Статья 92.1**

Статья отсутствует.

*ской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;*

*ж) формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом;*

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации **в целях обеспечения реализации своих полномочий;**

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

#### **Статья 92.1**

**1. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, обладает неприкосновенностью.**

**2. Иные гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, устанавливаются федеральным законом.**

**3. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий,**

*может быть лишен неприкосновенности в порядке, предусмотренном статьей 93 Конституции Российской Федерации.*

### Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

### Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, **а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности** Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, **как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий**, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента **Российской Федерации** от должности, **о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий**, должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа **соответственно сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы** по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, **о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий**, должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента **Российской Федерации**. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента **Российской Федерации, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий**, считается отклоненным.

## Обзорный комментарий автора

Давая общую оценку представленным выше изменениям и дополнениям в главу 4 российской Конституции, следует прежде всего охарактеризовать их как — в подавляющем числе случаев — уточняющие, направленные на придание конституционной легитимности тем механизмам и отношениям, которые уже сложились в современной

общественно-политической практике нашей страны. Таковы, к примеру, нормы о формировании Президентом Российской Федерации Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного Совета Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации (пункты «е.5», «ж», «и» статьи 83 в обновленной редакции).

Немаловажным видится уточнение конституционной роли Президента России как главы государства, призванного обеспечивать координацию деятельности всех органов власти и управления без исключения: теперь согласно обновленной редакции части 2 статьи 80 Конституции в число ключевых функций Президента России включено поддержание гражданского мира и согласия в стране. Разумеется, с учетом современной ситуации, когда мир стал свидетелем многих «цветных революций», прокатившихся по земному шару за последние 10–15 лет, вменение Президенту Российской Федерации отмеченного выше функционала необходимо в целом приветствовать. Хотя, как и во многих других ситуациях, эта функция предполагает и соответствующие риски, связанные с ее конкретным практическим исполнением, в том числе посредством принятия так называемых ординарных законов, направленных на конкретизацию условий и порядка принятия мер по поддержанию гражданского мира и согласия Президентом и другими органами власти и должностными лицами по его поручению: здесь, как, пожалуй, ни в одной другой сфере, крайне важны соблюдение баланса между содержанием этих мер и соблюдением личных прав и свобод граждан, понимание недопустимости их необоснованного ограничения или умаления, в том числе под благоприятными предложениями.

Безусловно, нельзя не обратить внимание на ужесточение требований к кандидатам для избрания на должность Президента Российской Федерации (здесь усилены и ценз проживания в России, и ценз гражданства, добавлены ограничения имущественных прав), а также на ужесточение ранее существовавшего ограничения по числу сроков, в течение которых одно и то же лицо может по результатам выборов занимать должность Президента Российской Федерации, включая порядок применения этого нового ограничения: речь идет о частях 2, 3, 3.1 статьи 81 в обновленной редакции Конституции. Тем не менее для экономии времени заинтересованного читателя представляется правильным не приводить в отношении данных положений какой-либо развернутый комментарий: в Заключении КС о Поправках-2020 дана подробная оценка отмеченным выше новеллам — правовые позиции Конституционного Суда на этот счет приведены далее.

Наконец, характерным нововведением являются и положения новой статьи 92.1 Конституции России, в силу которой для Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий (за исключением случая его отрешения от должности в порядке импичмента), сохраняется неприкосновенность. Порядок лишения непри-

косновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, установлен обновленной редакцией статьи 93 Конституции России и аналогичен порядку отрешения от должности действующего Президента в порядке импичмента. Это, безусловно, весомая гарантия деятельности для лиц, занимавших должность Президента России и прекративших исполнение своих полномочий, особенно если принять во внимание, что дополнительные гарантии для экс-президентов России могут предусматриваться также федеральным законом (часть 2 статьи 92.1 обновленной редакции Конституции), что в целом — как один из возможных вариантов — согласуется с существующей мировой практикой обеспечения гарантий лицам, являвшимся главами государств, после оставления ими занимаемых наивысших государственных должностей.

## **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020 сформулировал ряд правовых позиций, знание которых позволит глубже воспринимать конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений. Эти правовые позиции сводятся к следующему:

1. Изменения, касающиеся конституционного статуса Президента Российской Федерации, его полномочий и гарантий его деятельности, предусмотренные статьями 80 (часть 2), 82 (часть 2), 83 (пункты «а», «б», «б.1», «в.1», «д», «д.1», «е», «е.1», «е.3», «е.4», «е.5», «ж», «и»), 92.1 и 93 Конституции Российской Федерации, ***согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента Российской Федерации как главы государства в системе органов государственной власти, характером его взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, направлены на обеспечение самостоятельного и ответственного осуществления Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий.***

2. Указание на то, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (пункт «б» статьи 83 Конституции в предлагаемой редакции), во взаимосвязи с положением о том, что Председатель Правительства Российской Федерации организует работу Правительства в том числе в соответствии с распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации и несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (статья 113 Конституции в предлагаемой редакции), не вступает в противоречие со статьей 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, где Правительство Российской Федерации

Федерации как осуществляющее государственную власть названо в ряду с Президентом, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Действующая редакция Конституции России также не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее предлагаемой редакции Правительство Российской Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, роль Председателя Правительства Российской Федерации в формировании Правительства (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти (в том числе федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) только усиливается. В том же контексте следует оценивать указание на то, что Президент Российской Федерации в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (пункт «б.1» статьи 83 Конституции в предлагаемой редакции). ***Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.***

**3.** Закрепление полномочия Президента Российской Федерации по формированию Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также полномочий по формированию Совета Безопасности Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации и установление их основных функций (пункты «е.5», «ж», «и» статьи 83 Конституции в предлагаемой редакции) ***не ведут к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в статье 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и корреспондируют обязанности Президента обеспечивать согласованные действия органов публичной власти.***

**4.** Повышение требования о продолжительности проживания в России (с 10 лет до 25 лет) к кандидату на должность Президента Российской Федерации — с учетом особых правил для граждан России, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию час-

ти государства,— не противоречит главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации. ***Введение для Президента России требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета.***

Этим статусом предопределяется возможность закрепления в Конституции ряда специальных требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации, гарантирующих его правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством. В частности, требование об отсутствии в прошлом гражданства иностранного государства даже применительно к случаям, когда иностранный гражданин получил гражданство Российской Федерации в порядке натурализации, является допустимой и применяемой в мировой практике конституционного регулирования гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия занятия должности главы государства. Конституция России может своими предписаниями обеспечивать уверенность в стабильности правовой связи соответствующего лица с Российской Федерацией, в том числе с учетом того, что факт перехода лица в прошлом из гражданства другого государства в российское гражданство способен восприниматься как снижающий такую уверенность. Это согласуется с положениями Конституции Российской Федерации о суверенитете Российской Федерации (статья 4, часть 1) и народовласти (статья 3, часть 1).

Названные требования текстуально вынесены (выделены) из главы 2 Конституции Российской Федерации, в которую включена ее статья 32, гарантирующая право на участие в управлении делами государства, в том числе право быть избранным, и ***по своей сути представляют не столько элемент регулирования пассивного избирательного права, сколько элемент особого статуса Президента Российской Федерации. В любом случае они являются специальными нормами в рамках единого конституционного регулирования. В таком качестве они не могут — в части требования об отсутствии в прошлом гражданства другого государства — рассматриваться как вступающие в конфликт с положением статьи 6 (часть 1) Конституции Российской Федерации о равенстве гражданства независимо от оснований приобретения.*** Последнее означает, что все граждане Российской Федерации независимо от оснований приобретения гражданства обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией Россий-

ской Федерации, но не может исключать наличия специальных условий, установленных самой Конституцией, для выполнения гражданами наиболее значимых публичных функций.

Однако наличие у гражданина в прошлом вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, могло быть связано с исполнением им обязанностей перед Российской Федерацией или Союзом ССР. Применительно к таким случаям, исходя из целевого назначения соответствующего требования, данное обстоятельство не должно расцениваться как препятствие для занятия должности Президента России.

5. Наконец, особое внимание Конституционный Суд уделил анализу и оценке положений об ограничении числа президентских сроков, отраженных в обновленной редакции частей 3 и 3.1 статьи 81 Конституции Российской Федерации. В частности, в Заключении КС о Поправках-2020 указано, что предлагаемое ограничение для занятия должности Президента Российской Федерации предполагает, что одно и то же лицо не может занимать ее более двух сроков, тогда как в настоящее время статья 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации связывает этот запрет с двумя сроками подряд. ***Введение этого, нового по содержанию, требования, направленного на упрочение гарантий периодической сменяемости Президента Российской Федерации, не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.*** Предусматривая более ограничительные в сравнении с действующими правила такой сменяемости, Закон о поправке вместе с тем установил на конституционном уровне гарантии Президенту России, прекратившему исполнение полномочий не в связи с отрешением от должности (статьи 92.1 и 93; пункт «б» части 2 статьи 95 Конституции), что ***явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента Российской Федерации.***

В то же время конституционный законодатель предусмотрел в статье 81 (часть 3.1) Основного Закона в предлагаемой редакции, что положение его статьи 81 (часть 3), ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможности занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением, а в части 6 статьи 3 Закона о поправке — что ус-

тановленное статьей 81 (части 3 и 3.1) Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента России, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента на момент вступления указанной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата в выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст Конституции на установленное поправкой допустимое число сроков, вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

Первое из этих положений носит общий характер, равно по юридической силе положению статьи 81 (часть 3) Конституции, которое применяется с его учетом, и фактически определяет порядок вступления в силу изменения статьи 81 (часть 3) Конституции, усиливающего (уже-сточающего) предусмотренное ею ограничение. Второе конкретизирует его применительно к правоотношениям, сложившимся на момент вступления соответствующих положений статьи 81 в силу. **Положения части 3.1 статьи 81 в обновленной редакции Конституции выступают, по существу, переходными положениями по отношению к изменению части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации.** Такое регулирование объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания на должность Президента Российской Федерации как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд.

**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, при том что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законода-

тель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т.п.

**В то же время если в Основном Законе вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение — с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления — должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитой парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.**

Закон о поправке существенно расширяет возможности Федерального Собрания в сфере формирования исполнительной власти и контроля (например, новые пункты «к», «м» части 1 статьи 102, новые пункты «а.1», «г.1» части 1 статьи 103, новая статья 103.1 Конституции Российской Федерации), совершенствуя тем самым конституционную модель разделения властей. При этом Государственная Дума приобретает более устойчивые позиции в системе сдержек и противовесов в связи с сокращением случаев, когда она подлежит обязательному роспуску (часть 4 статьи 111 и часть 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона). Ником образом не затрагиваются в негативном аспекте многопартийность и политическая конкуренция, при том что за последнее десятилетие в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в России были приняты меры, направленные на их укрепление.

**Соответственно в Конституции Российской Федерации вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, может быть решен по-разному. В ее главах 1 и 2, равно как и в главе 9, не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность решения, предлагаемого в статье 81 (части 3 и 3.1) Конституции Российской Федерации и в части 6 статьи 3 Закона о поправке.** Например, запрет присвоения власти в Российской Федерации (часть 4 статьи 3 Конституции) во всяком случае не относится к ситуации, когда лицо избирается, пусть неоднократно и

подряд, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. **Конституционному законодателю также не может быть отказано в дискреции, даже усиливая (ужесточая) предусмотренное статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение числа сроков, допустить возможность (с учетом этого и других изменений Конституции Российской Федерации) преодоления — в качестве переходной меры — ранее установленных ограничений.**

Указание в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-О на то, что два срока полномочий подряд, о чем идет речь в статье 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция не допускает, основано на действующей в момент его принятия редакции статьи 81 (часть 3) Конституции, положение которой не было ни изменено, ни дополнено. Во всяком случае, оно не увязано в аргументации Конституционного Суда с какими-либо положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые позволяли бы рассматривать соответствующую позицию как общее правило, не обусловленное конкретным нормативным содержанием статьи 81 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в Определении от 5 ноября 1998 г. № 134-О подчеркивалось применительно к рассматриваемой в нем ситуации: «Конституция Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в пункте 3 ее раздела второго “Заключительные и переходные положения” срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации». Это кардинальным образом отличается от ситуации, когда в положениях статьи 81 (часть 3.1) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции и части 6 статьи 3 Закона о поправке как раз и содержится специальная оговорка, не исключающая возможности занимать должность Президента Российской Федерации без учета числа сроков, в течение которых лицо, на которое распространяются эти положения, занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции. Таким образом, данная **позиция, выраженная в указанном Определении, по существу, подтверждает возможность регулирования, предусмотренного в этом аспекте Законом о поправке.**

С учетом того что изменения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона о поправке, включая ее статью 81 (часть 3.1), считаются одобренными, только если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, **предполагается, что предусмотренная ею возможность занимать должность Президента Российской Федерации больше двух сроков подряд возникнет только в случае, если получит поддержку в результате волеизъявления**

**народа Российской Федерации. Это придает дополнительную конституционную легитимность соответствующему решению.**

**Таким образом, положение статьи 81 (часть 3.1) Конституции в предлагаемой редакции и связанное с ним положение части 6 статьи 3 Закона о поправке не противоречат основам конституционного строя и — с учетом как изложенных, так и иных конституционных принципов — соответствуют положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а также ее главе 9.**

## **§ 2.2. Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: основные новеллы в механизме сдержек и противовесов**

**2.2** Анализ изменений и дополнений, касающихся совершенствования механизмов взаимодействия ветвей законодательной и исполнительной власти в нашей стране, предполагает обращение к положениям сразу двух глав российской Конституции — 5 и 6. И хотя подавляющее большинство этих поправок носят уточняющий характер, в том числе с учетом изменения конфигурации места и функционала главы государства в общем механизме верховной государственной власти, тем не менее данный блок изменений и дополнений представляется, пожалуй, самым обширным. Далее эти изменения и дополнения представлены традиционно — в сопоставительном ключе.

*Предшествующая редакция:*

*Обновленная редакция:*

### **Глава 5. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

#### **Статья 95**

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### **Статья 95**

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. **Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.**

В Совет Федерации входят:

**а)** по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — **на срок полномочий соответствующего органа;**

**б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;**

**в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.**

3. Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации — представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

5. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Части 6 и 7 отсутствуют; при этом часть 5 по тексту идентична части 7 в обновленной редакции этой статьи (см. правую колонку).

#### **Статья 97, части 1 и 2**

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

**3. Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах «б» и «в» части 2 настоящей статьи.**

**4. Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

**5. Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.**

**6. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.**

7. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

#### **Статья 97, части 1 и 2**

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, **постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, рас-**

**положенных за пределами территории Российской Федерации.**

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться **сенатором Российской Федерации** и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Статья 98, часть 1**

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

**Статья 98, часть 1**

1. **Сенаторы Российской Федерации** и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

**Статья 100, часть 3**

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

**Статья 100, часть 3**

3. **Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации.**

**Статья 102**

1. К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;

**Статья 102**

1. К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; **лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;**

ж) назначение на должность **по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.**

**туционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;**

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

**з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;**

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

**и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;**

**к) проведение консультаций 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;**

**л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;**

**м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.**

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

#### Статья 103, часть 1

1. К ведению Государственной Думы относятся:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации**, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

#### Статья 103, часть 1

1. К ведению Государственной Думы относятся:

а) **утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;**

**а.1) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации;**

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

**г.1) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;**

д) назначение на должность и освобождение от должности **заместителя** Председателя Счетной палаты и половины **от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;**

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. **Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;**

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

### Статья 103.1

Статья отсутствует.

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации **в целях** отрешения его от должности **или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.**

### Статья 103.1

**Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.**

### Статья 104, часть 1

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

### Статья 104, часть 1

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, **сенаторам Российской Федерации**, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

### Статья 107, часть 3

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

### Статья 107, часть 3

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации** и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. **Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трех-**

*дневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.*

#### **Статья 108, часть 2**

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

#### **Статья 108, часть 2**

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации** и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. *Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.*

#### **Статья 109, часть 1**

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

#### **Статья 109, часть 1**

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111, **112** и 117 Конституции Российской Федерации.

### **Глава 6. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **Статья 110**

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.  
2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

#### **Статья 110**

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации **под общим руководством Президента Российской Федерации**.  
2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Части 3 и 4 отсутствуют.

**3. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.**

**4. Председателем Правительства Российской Федерации, заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Председателю Правительства Российской Федерации, заместителям Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

#### **Статья 111**

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной

#### **Статья 111**

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации **после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.**

2. **Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации** не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры **Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.**

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения **представления.**

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председа-

Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

#### Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Части 3, 4 и 5 отсутствуют.

твля Правительства Российской Федерации. **В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.**

#### Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, **за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации.**

2. Председатель Правительства Российской Федерации **представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации).** Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

3. **Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.**

4. **После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров Президент Российской Федерации вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.**

**5. В случае, предусмотренном частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.**

### **Статья 113**

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

### **Статья 114, часть 1**

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

### **Статья 113**

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации **организует работу Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.**

### **Статья 114, часть 1**

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой **социально ориентированной** государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, **поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;**

**в.1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;**

**в.2) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискри-**

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

**минации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;**

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

**е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;**

**е.2) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;**

**е.3) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;**

**е.4) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;**

**е.5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;**

**е.6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;**

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

**Статья 115**

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации,

**Статья 115**

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, **указов, распоряжений, поручений** Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, **указам и распоряжениям** Президента

федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

### Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

### Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации объявляет об отставке Правительства **Российской Федерации** либо распускает Государственную Думу **и назначает новые выборы.**

4. Председатель Правительства Российской Федерации **вправе** поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, **который подлежит рассмотрению в течение семи дней.** Если Государственная Дума **отказывает в доверии Правительству Российской Федерации**, Президент **Российской Федерации** в течение семи дней **вправе принять** решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. **В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.**

**4.1. Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, феде-**

***ральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.***

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации. ***В случае освобождения от должности Президентом Российской Федерации или отставки Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра Президент Российской Федерации вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения.***

***6. Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству Российской Федерации, а Председатель Правительства Российской Федерации не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в случаях, предусмотренных частями 3–5 статьи 109 Конституции Российской Федерации, а также в течение года после назначения Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.***

## **Обзорный комментарий автора**

Давая общую оценку представленному выше блоку изменений и дополнений в главы 5 и 6 Конституции Российской Федерации, необходимо отметить, что в целом они лишь точно корректируют существующую конституционную модель взаимодействия высших федеральных органов законодательной и исполнительной власти — в своих принципиальных чертах она остается прежней; при этом, безусловно, данный блок поправок учитывает и те изменения в статусе Президента Российской Федерации, которые были рассмотрены ранее. Поэтому закономерно, что изменения и дополнения в главы 5 и 6 российской Конституции коррелируются как между собой, так и с поправками в главу 4 — в этом проявляется их системная взаимосвязь и взаимообусловленность, что, конечно же, predetermined и отмеченной ранее целостностью и непрерывностью конституционного текста.

В ряду изменений и дополнений в главы 5 и 6 Конституции нельзя не отметить принципиально новые положения, оправданность внесения которых может быть подтверждена или опровергнута лишь временем и конкретными практическими примерами их реализации. К числу таких новелл прежде всего следует отнести введение института пожизненных сенаторов (пункты «б», «в» в обновленной редакции

части 2 статьи 95), часть которых (не более семи) назначается в связи с их особыми заслугами Президентом Российской Федерации, а часть занимают свои должности в связи с прекращением их полномочий в качестве главы государства (вследствие истечения срока полномочий либо досрочно ввиду отставки), если они не отказались от этого права.

Немаловажным видится дополнение правил о законодательном процессе институтом предварительного конституционного контроля в отношении принятых парламентом, но не подписанных Президентом России федеральных конституционных законов и федеральных законов. В силу положений обновленной редакции статей 107 и 108 Конституции Российской Федерации такой предварительный конституционный контроль осуществляется Конституционным Судом по запросу Президента. И, конечно, с одной стороны, закрепление в Конституции страны подобного механизма можно приветствовать — он позволит повысить качество принимаемых на федеральном уровне законодательных актов; но, с другой стороны, здесь необходимо иметь в виду и сопутствующие риски: признание Конституционным Судом не подписанного Президентом России федерального конституционного закона или федерального закона соответствующим Конституции Российской Федерации впоследствии, когда эти законодательные акты вступят в действие, может явиться серьезным (или даже непреодолимым) препятствием для признания не соответствующими Основному Закону страны их отдельных положений, неконституционный характер которых может обнаружиться в результате их практического применения (в том числе в системе действующего правового регулирования — т.е. с учетом действия и других однопорядковых по юридической силе норм).

Весьма значимая группа изменений и дополнений глав 5 и 6 Конституции России касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа.

Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для замещения должностей сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам чело-

века вводится требование о постоянном проживании в Российской Федерации. Для замещения должностей руководителя федерального государственного органа, сенатора Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти также вводится требование о достижении 30-летнего возраста.

Необходимость внесения вышеперечисленных поправок во многом очевидна и, не будет преувеличением констатировать, давно назрела.

## **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие предлагаемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020, как и в случае с уже рассмотренными выше изменениями и дополнениями, сформулировал последовательный комплекс правовых позиций. Ознакомление с ними, безусловно, позволит глубже воспринимать конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений. Эти правовые позиции состоят в следующем:

**1. Изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы** в статьях 95 (части 2, 3, 5 и 6), 100 (часть 3), 102 (пункты «е», «ж», «з», «и», «к», «м» части 1), 103 (пункты «а», «а.1», «г.1», «д», «з» части 1) и 103.1 Конституции Российской Федерации согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и **не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений)**. При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом, в составе Совета Федерации, а также предоставлении Президенту России, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации (пункты «б», «в» части 2 статьи 95 Конституции в предлагаемой редакции) **явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма**.

**2.** Согласно предлагаемой Законом о поправке редакции статей 83 (пункт «е.3») и 102 (пункт «л» части 1) Конституции Российской Федерации Совет Федерации уполномочен прекращать по представлению Президента в соответствии с федеральным конституционным

законом полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда и судей Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. В настоящее время Конституция России ни в главах 1 и 2, ни в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (статья 121, часть 2). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента Российской Федерации **не может рассматриваться как несовместимое со статьей 10 Конституции, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент Российской Федерации и законодательная власть в лице Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей**, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

3. Законом о поправке **вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении принятых в порядке, предусмотренном статьями 107 (части 2 и 3) и 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом** (статья 125, пункт «а» части 51). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации и тем самым на создание — в рамках дискреции конституционного законодателя — одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому **не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов**.

4. **Изменения регулирования элементов конституционного статуса Правительства Российской Федерации**, установленных статьями 110 (части 1 и 3), 111 (части 1, 2, 3 и 4), 112, 114 (пункты «в»,

«в.1», «в.2», «е.1»–«е.6» части 1), 115 (части 1 и 3) и 117 (части 3–6), **согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, с характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти**, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству или отказе ему в доверии Государственной Думой.

5. Отдельная группа изменений положений глав 5 и 6 Конституции Российской Федерации, предусмотренная статьей 1 Закона о поправке, касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа.

Конкретные условия замещения перечисленных в Конституции России публичных должностей и требования к лицам, их замещающим, не должны противоречить статьям 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 16, 19, 32 и 62 Конституции России.

**Вводимые Законом о поправке предписания направлены на защиту суверенитета Российской Федерации, а в части возрастных требований обусловлены необходимостью наличия у претендента на соответствующую должность определенного жизненного опыта.** Конституционный Суд ранее указал, что статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации закрепляет право быть избранным в органы государственной власти именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством. На нормативное содержание пассивного избирательного права может влиять наличие у гражданина России политико-правовой связи с другим государством, т.е. его пребывание в гражданстве иностранного государства. Конституция Российской Федерации, предусматривая в статье 62 (часть 2) специальную норму, предполагающую возможность установления федеральным законом особенностей правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, допускает тем самым и возможность специального правового регулирования прав и свобод, прежде всего политических, данной категории граждан Российской Федерации, включая пассивные избирательные права как институт суверенной государственности, приобретение которых связывается, по общему правилу, с наличием у лица гражданства. **Гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Феде-**

*рацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации* (Определение от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О).

*Это применимо и к иным перечисленным в Конституции должностям, замещая которые гражданин может принимать единоличное публично-властное решение, т.е. установление соответствующих требований допустимо как на конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания — федеральным законом.*

Сказанное не противоречит выводу Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированному в Постановлении от 22 июня 2010 г. № 14-П, о том, что положения федерального закона, лишаящие гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3),— данный вывод был адресован федеральному законодателю, касался пределов его конституционных полномочий и не может рассматриваться как связывающий конституционного законодателя.

*Кроме того, гражданин Российской Федерации не лишен возможности отказаться от гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и тем самым снять препятствие для занятия соответствующих публичных должностей.*

*То же в равной мере справедливо и применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (порядок реализации которого должен быть установлен федеральным законом), поскольку это также подразумевает наличие у лица, замещающего соответствующую должность,*

**жизненных интересов за пределами Российской Федерации и делает его уязвимым перед посторонним влиянием.**

Введение отдельных требований о постоянном проживании в Российской Федерации, причем не увязанных с конкретным его сроком, а также о достижении 30-летнего возраста не может расцениваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. В этих главах не содержится положений, которые исключали бы возможность закрепления требований к достижению определенного возраста лицами, претендующими на замещение публичных должностей, а потому **предлагаемое требование — тем более согласно ему необходимый возраст меньше установленного для кандидата на должность Президента Российской Федерации — не может рассматриваться как чрезмерное и не согласующееся с принципами демократического государства и равенства.**

### **§ 2.3. Модернизация судебной власти и системы российской юстиции в контексте новых вызовов и велений времени**

**2.3** Поскольку принцип разделения властей применительно к осуществлению государственной власти в Российской Федерации отнесен к числу основ конституционного строя нашей страны и потому может быть изменен не иначе как путем принятия новой Конституции России, его неизменный характер предполагает, что вслед за изменениями и дополнениями, направленными на уточнение конституционного статуса Президента страны, Федерального Собрания и Правительства, соответствующий блок поправок обязательно должен был найти отражение и применительно к конституционному статусу институтов судебной власти и в целом российской юстиции. Речь идет о блоке изменений и дополнений в главу 7 российской Конституции, который традиционно представлен далее в виде сопоставления предшествующей и обновленной редакций соответствующих конституционных положений.

*Предшествующая редакция:*

#### **Статья 118**

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.
3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

*Обновленная редакция:*

#### **Статья 118**

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, **арбитражного**, административного и уголовного судопроизводства.
3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. **Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Рос-**

*сийской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые суды субъектов Российской Федерации.* Создание чрезвычайных судов не допускается.

#### **Статья 119**

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

#### **Статья 119**

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, **постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.** Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

#### **Статья 125**

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Фе-

#### **Статья 125**

1. **Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.** Конституционный Суд Российской Федерации состоит из **11** судей, **включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.**

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой **сенаторов Российской Федерации** или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) **федеральных конституционных законов,** федеральных законов, нормативных актов Пре-

дерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

зидента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

**4. Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет:**

**а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;**

**б) по запросам судов — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.**

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

**5.1. Конституционный Суд Российской Федерации:**

*а) по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации;*

*б) в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;*

*в) по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).*

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. **Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.**

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации **либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий**, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

**8. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.**

### Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

### Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

### Статья 129

1. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

### Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам **общей юрисдикции и арбитражным судам**, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом **и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства**. Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью **судов общей юрисдикции и арбитражных судов** и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

### Статья 128

1. **Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации** и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, **Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации** и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. **Председатели, заместители председателей** и судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются **Конституцией Российской Федерации** и федеральным конституционным законом. **Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством.**

### Статья 129

1. **Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности** определяются федеральным законом.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

4. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

5. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

**2. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

3. Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации **назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.**

4. Прокуроры субъектов Российской Федерации, **прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.**

5. Иные прокуроры **могут назначаться на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом.**

**6. Если иное не предусмотрено федеральным законом,** прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

## Обзорный комментарий автора

В плане общей характеристики представленного выше блока изменений и дополнений в главу 7 Конституции Российской Федерации следует прежде всего указать, что в целом они, как и рассмотренные выше поправки в другие главы российской Конституции, направлены на уточнение, а не на кардинальное переформатирование существующей конституционной модели судостроительства и юстиции в стране — в своих принципиальных чертах она остается прежней; при этом, несомненно, данный блок поправок, как и те изменения и дополнения, которые анализировались ранее, учитывает также соответствующие изменения в статусе Президента, Совета Федерации, в меньшей степени

Государственной Думы и Правительства России, о которых речь шла выше. Поэтому закономерно, что изменения и дополнения в главу 7 российской Конституции подчинены единой логике Поправок-2020, в чем и проявляется их системная взаимосвязь и взаимообусловленность, предопределенные целостностью и непрерывностью конституционного нарратива.

Рассматриваемые изменения и дополнения в главу 7 Конституции Российской Федерации включают ряд новых положений, об оправданности внесения которых позволяют судить лишь время и конкретно-исторический опыт развития государства в рамках обновленной версии конституционализма. К числу таких новых положений следует отнести прежде всего довольно ощутимые изменения в статусе Конституционного Суда Российской Федерации: уменьшение общего количества судей (с 19 до 11), введение института предварительного конституционного контроля в отношении как проектов федеральных законодательных актов (т.е. еще не принятых палатами Федерального Собрания), так и федеральных конституционных и «ординарных» федеральных законов, принятых палатами Федерального Собрания, но еще не подписанных Президентом страны.

Комментируя введение указанного института предварительного конституционного контроля, еще раз отметим, что, с одной стороны, подобный механизм позволит повысить качество принимаемых на федеральном уровне законодательных актов; но, с другой стороны, признание Конституционным Судом федерального законопроекта либо не подписанного Президентом России федерального конституционного или федерального закона соответствующим Конституции в дальнейшем, когда эти законодательные акты вступят в действие, может явиться серьезным (или даже непреодолимым) препятствием для признания не соответствующими Основному Закону страны их отдельных положений, если неконституционный характер последних обнаружится в результате их практического применения (в том числе в системе действующего правового регулирования — т.е. с учетом действия и других однопорядковых по юридической силе норм).

Как и в случае с сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, членами Правительства Российской Федерации и рядом других высших должностных лиц, значимая группа изменений и дополнений в главу 7 Конституции России касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности судей и прокуроров (обновленные редакции статей 119, 129 Конституции). Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные

денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

Необходимость внесения вышеперечисленных поправок также во многом очевидна и, в сущности, давно назрела.

## **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020, как и в случае с уже рассмотренными изменениями и дополнениями, сформулировал несколько последовательных правовых позиций. Их следует знать и принимать во внимание, поскольку это позволит глубже уяснить конституционно-правовой смысл и значение приведенных выше изменений и дополнений в главу 7 Конституции России. Эти правовые позиции таковы:

1. Согласно предлагаемой редакции статьи 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации судебную систему России составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Федерации. Как следует из взаимосвязи данной статьи со статьями 71 (пункт «о»), 125, 126 и 128 Конституции, ***этот перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит статьям 10 и 11, иным положениям главы 1 Конституции, а также ее главам 2 и 9.***

2. Дополнение Законом о поправке статей 118 (часть 2), 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду в том числе с гражданским и административным, также не вступает в противоречие с положениями глав 1 и 2 Конституции, поскольку исходит из наличия в судебной системе Российской Федерации арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по своей правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, в особом процессуальном порядке, обусловленном прежде всего субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров. ***Это дополнение не расходится с принципом самостоятельности судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) и не ограничивает гарантированную статьями 18 и 46 Конституции Российской Федерации судебную защиту прав и свобод.***

3. Статью 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации предлагается дополнить указанием на то, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются не только федеральным конституционным законом,

но и Конституцией России, а порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством. Это корреспондирует статьям 71 (пункт «о»), 125 и 126 Конституции Российской Федерации и **направлено на уточнение системы правового регулирования судоустройства и судопроизводства, что служит целям реализации положений глав 1 и 2 Конституции.**

4. В статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации вводится **дополнительное условие подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан — исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты.** Последовательное обжалование гражданином решения суда по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в системе действующего правового регулирования судоустройства и процессуального законодательства обеспечат эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов, составляющих единую судебную систему России. Поэтому требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации **не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту (часть 1 статьи 46 Конституции) и, более того, будет способствовать его реализации.**

5. Предлагаемой редакцией статьи 125 (пункт «а» части 5.1) Конституции Российской Федерации **предусмотрен институт предварительного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда в статье 125 Конституции страны.**

6. Согласно части 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции **изменяется количество судей Конституционного Суда Российской Федерации с 19 на 11, в число которых включаются Председатель Конституционного Суда и его заместитель, что находится в пределах дискреции конституционного законодателя.** При этом частью 7 статьи 3 Закона о поправке предусмотрено, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу статьи 1 данного Закона, продолжают исполнять

такие полномочия до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», и, если после вступления в силу статьи 1 данного Закона число судей Конституционного Суда, осуществляющих на день вступления в силу статьи 1 данного Закона полномочия судьи Конституционного Суда, соответствует числу судей, предусмотренному статьей 1 данного Закона, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются. Такое **переходное регулирование, допускающее временное наличие в составе Конституционного Суда Российской Федерации большего числа судей, чем предусмотрено Конституцией, согласуется с принципами независимости и несменяемости судей и не содержит в себе противоречия статье 15 (часть 1) Конституции России**, поскольку является приемлемым способом достижения баланса конституционных ценностей применительно к решению этого вопроса.

7. Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение статьи 129 Конституции Российской Федерации указанием на основные функции российской прокуратуры, чем обеспечивается закрепление места последней в механизме обеспечения законности в соответствии со статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В главы 4, 5 и 7 Конституции России вносятся изменения, в соответствии с которыми меняется порядок назначения прокуроров. В частности, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом, тогда как в настоящее время согласно Конституции Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента, а прокуроры субъектов Федерации назначаются на должность Президентом по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектами Федерации. **Данные изменения не могут расцениваться как несовместимые с принципами федеративного устройства, поскольку эти принципы не предполагают обязательного непосредственного участия субъектов Российской Федерации в формировании федеральных органов государственной власти, к которым относится прокуратура Российской Федерации**, и поскольку новая процедура предусматривает участие в решении соответствующих кадровых вопросов Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, представляющей прежде всего субъекты Федерации. Эти положения также не могут рассматриваться как ставящие под сомнение независимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в рамках ее компетенции и как нарушающие принцип разделения властей.

В завершение рассмотрения блока изменений и дополнений в главы 4–7 Конституции России и перед тем, как приступить к формулированию ряда тезисов для осмысления и дискуссии, дополнительно следует отметить, что данный раздел в рамках текущей главы будет представлен без строгой привязки к отдельным входящим в нее параграфам (как это было сделано ранее в главе 1). Такой подход применительно к обсуждаемому блоку поправок в главы 4–7 российской Конституции обусловлен тем, что отнесенный в нашей стране к числу основ конституционного строя принцип разделения властей служит в том числе целям юридико-технического разграничения публично-властных функций (по их содержательной направленности) между разными институтами публичной власти — законодательными (представительными), исполнительными, судебными, однако данный принцип не означает и никогда не означал действительного, фактического дробления системы публичной власти на автономные и никак не связанные друг с другом составляющие. Принцип разделения властей не исключает, а, напротив, предполагает реализацию данной идеи в контексте целого ряда других жизненно важных для любой демократии принципов и подходов, в ряду которых, безусловно, присутствует и принцип единства публичной власти.

Не случайно поэтому в Заключении КС о Поправках-2020 Конституционный Суд Российской Федерации, прежде чем приступить к предметному анализу изменений и дополнений в главы 4–7 российской Конституции, сформулировал также ряд общих оценок, касающихся данного блока поправок. При этом в фокусе внимания Конституционного Суда России находился именно принцип разделения властей; вот что указал на этот счет «главный» суд страны:

«Статьей 1 Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти — Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, судов.

Основополагающее значение для оценки соответствующих изменений имеют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие цель утверждения гражданского мира и согласия (преамбула), правовой и демократический характер Российского государства, чья обязанность — признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (статья 1, часть 1; статья 2). ***Реализация этих положений требует согласованного функционирования органов государственной власти исходя из органического единства системы таких органов, которое вытекает из статьи 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Россий-***

*ской Федерации — носителе суверенитета и единственном источнике власти и находит отражение в положениях ее статьи 5 (часть 3) о единстве системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства. Этому служит и разграничение полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, а также между органами государственной власти, с тем чтобы действовал механизм взаимных сдержек и противовесов (статья 10; статья 11, часть 1, Конституции Российской Федерации* (здесь и ниже в цитате из Заключения выделено нами. — Н. Д.). Отступление от этих начал не отвечало бы конституционному предназначению государственной власти, не обеспечивало бы необходимой устойчивости государственно-правовых институтов и ставило бы под угрозу стабильность конституционного строя России как демократического правового государства.

Развитие и конкретизация конституционно-правовых основ организации, компетенции и деятельности отдельных федеральных органов государственной власти осуществляются не главами 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а положениями ее глав 4 “Президент Российской Федерации”, 5 “Федеральное Собрание”, 6 “Правительство Российской Федерации” и 7 “Судебная власть и прокуратура”, которые могут быть изменены конституционным законодателем.

**Конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов.** Конституционный Суд Российской Федерации не оценивает целесообразность тех или иных вариантов нормативного регулирования, относящегося к федеральным органам государственной власти. Задача Конституционного Суда Российской Федерации — определить, соответствует ли принципу разделения властей и другим основам конституционного строя конкретный вариант, нашедший отражение в статье 1 Закона о поправке».

Очевидно, позиция Конституционного Суда, как и изложенная выше авторская аргументация, основывается прежде всего на прочтении конституционных норм о разделении властей и о единстве системы государственной власти, которые органично вытекают из положений Конституции России о том, что единственным источником власти в нашей стране признан многонациональный народ Российской Федерации.

Думается, что, указав на эти ключевые посылки, как раз и следует перейти к формулированию ряда тезисов для осмысления и дис-

куссии — традиционного для данной книги раздела, обещанного заинтересованным читателям в завершение главы.

## Тезисы для осмысления и дискуссии

### 1. О политико-правовом режиме осуществления публичной власти в контексте разделения властей и других демократических ценностей российского конституционализма

Результаты анализа текста российской Конституции 1993 г., осуществлявшегося учеными-правоведами в самых разных аспектах, убеждают в том, что формально такие идеалы, как правовое государство, свобода, общественное согласие, народовластие, верховенство права, разделение властей, толерантность, равенство, плюрализм, и другие общепризнанные ценности в их органическом единстве стали основой юридической модели современного российского конституционализма. Но справедливо и другое: социальная действительность в России, увы, оказалась в ином правовом измерении.

В огромном числе жизненных ситуаций можно наблюдать, что самодостаточность российской Конституции, несмотря на ее прямое действие, обеспечена далеко не в полной мере, имеет место существенный смысловой разрыв между основополагающими конституционными ценностями и социальной действительностью. Характерными чертами этой действительности продолжают оставаться низкий уровень конституционной культуры, системная неполноценность механизмов обеспечения верховенства права, отсутствие единого ценностно-систематизированного понимания ориентиров и приоритетов общественного развития, наличие внутренне противоречивой системы законодательства и практики его применения, целый ряд не утративших остроты с начала 1990-х гг. социально-экономических проблем.

Вот почему сверхзадачей для нашей страны была и остается гармонизация реалий общественной жизни с конституционными нормами и принципами, в основе чего лежит необходимость обеспечения верховенства права. С.С. Алексеев констатировал, что «у человечества нет иного пути и иного способа решения глобальных проблем и трудностей, грозящих тяжкими последствиями для человеческого рода, как поставить в самый центр жизни людей современное право»<sup>131</sup>. Схожие суждения в последнее время высказывает все большее число ученых-юристов; в частности, в одной из своих монографий В.Д. Зорькин, размышляя о судьбах России, пишет: «Без правовой модернизации у России нет будущего»<sup>132</sup>.

Конституционализм, как и в целом право, есть не что иное, как объективная реальность, проявление сущности социума, имеющего созидательный внутренний потенциал для динамичного и стабильно-

---

<sup>131</sup> Алексеев С.С. Восхождение к праву: Поиски и решения. М., 2001. С. 710.

<sup>132</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 69.

го развития. В этой связи весьма точным видится мнение Г.Г. Арутюняна, который указывает, что в правовом государстве «*проявления права как сущности и как явления характеризуются именно соответствующим уровнем конституционализма...* Конституционализм как фундаментальный принцип права на определенном уровне развития общества приобретает системообразующий и универсальный характер правовой регуляции, выражает и конкретизирует правовое содержание гарантирования и обеспечения верховенства права и непосредственное действие прав человека, выступает критерием правомерности поведения правосубъектов, является исходным началом правотворческой и правоприменительной деятельности, результатом исторического развития данного общества»<sup>133</sup>.

Необходимо помнить, что истинный конституционализм присущ таким социальным системам, которые достигли определенного признания и гарантирования социальных прав и свобод, общественного согласия на основе соответствующей системы социокультурных ценностей. Конституционализм должен опираться на эти, причем вполне конкретные, ценности как на неотъемлемую часть и правосознания отдельной личности, и правовой культуры в целом. Таким образом, ***конституционализм в его мировоззренческом измерении предстает как комплексный политико-правовой режим конституционного правления, посредством которого обеспечиваются конституционный порядок и функционирование конституционного государства. И если мы видим, что в реальности сложившийся в современной России конституционализм в полном смысле этого понятия таковым не является — безусловное верховенство Конституции и права не обеспечено, а многие конституционные идеалы и ценности остаются по-прежнему нереализованными,— то возникает резонный вопрос: а какой же тогда сформирован политико-правовой режим в нашем государстве?***

На протяжении последних 25 лет добрая дюжина политологов, социологов и юристов упражнялась в попытках определить форму российского политического режима. В науке конституционного права практически не встречаются дефиниции политического режима, созданного сегодня в Российской Федерации, а те, что сформулированы и высказаны, едва ли могут служить демонстрацией академического единодушия. Так, например, М.В. Баглай говорит о политическом центризме<sup>134</sup>, В.С. Нерсисянц — о сочетании элементов авторитаризма с либерализмом<sup>135</sup>, а в 1990-е гг. принято было называть режим

---

<sup>133</sup> Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм... С. 28.

<sup>134</sup> Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России

// Журнал рос. права. 2003. № 11. С. 17.

<sup>135</sup> Нерсисянц В.С. Общая теория государства и права. М., 1999. С. 256.

переходным (транзитивным)<sup>136</sup>. Однако в целом российские конституционалисты уклоняются от определения того, к какому типу следует отнести современный российский политико-правовой режим, но при этом все чаще констатируют, что элементы авторитаризма в нем присутствуют.

Впрочем, наличие таких элементов, по всей видимости, следует считать закономерным в контексте исторической преемственности в эволюции государств и обществ. В этом отношении довольно характерна следующая точка зрения: «...особенность переходного периода в России состоит в сложном сочетании демократических и авторитарных тенденций. В рамках демократической тенденции развития политического режима находятся положения Конституции Российской Федерации о высшей ценности человека, его правах и свободах (ст. 2), о разделении властей (ст. 10), о прямом действии Конституции (ст. 15), об идеологическом плюрализме (ст. 13) и др. Однако реализация этих принципов затруднена или невозможна, что говорит о сохранении авторитарных черт политического режима»<sup>137</sup>.

Как было показано выше, конституционализм — комплексная категория, которую нельзя рассматривать в отрыве от политико-правового режима. В противном случае явления формального конституционализма так и останутся в нашей стране «нормой жизни», что может стать прологом последствий, весьма обстоятельно охарактеризованных В.Д. Зорькиным на примере Веймарской республики: «В этой Республике формально все отвечало демократическому идеалу политического устройства. Но именно формально. Республика была учреждена по итогам поражения Германии в Первой мировой войне. Она испила горькую чашу аннексий и контрибуций. Национальное унижение было огромно. Экономическое поражение — чудовищно. Возник колоссальный разрыв между идеальной демократической формой и тем реальным содержанием, которое эта форма должна была в себе разместить. Спекуляция, безработица, отсутствие реального опыта политической демократии, разгул преступности, тяга определенных групп к охаиванию всего немецкого исторического опыта... Все это вместе и есть Веймарская Республика. Именно специфика ее устройства, специфика несовпадений между юридической формой и реальным социальным, культурным, экономическим и политическим содержанием породила нацизм... Конституционные нормы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью — вот в чем опыт Веймарской Германии»<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> См., напр.: *Киреева С.А.* Политический режим как элемент формы государства: (Теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997. С. 20.

<sup>137</sup> *Пугина О.А.* Преемственность элементов российской правовой системы и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 4.

<sup>138</sup> *Зорькин В.Д.* Кризис доверия и государство // Рос. газета. 2009. 10 апр.

Сегодня в России можно с тревогой наблюдать явный аксиологический разрыв между конституционными установлениями и реальной жизнью, разрыв, который становится фактором демонтажа подлинного конституционализма, тормозом его поступательного эволюционного развития. Вот почему этот разрыв уже не представляется возможным нивелировать лишь за счет наращивания массива соответствующего законодательства и правоприменительной практики. Пришло время решительных действий: промедление чревато мало прогнозируемыми последствиями для судеб России.

Более четверти века после принятия российской Конституции — это уже достаточно зрелый «возраст» конституционно-правового развития, и он требует осмысления и всесторонней оценки достигнутого, а также соответствующей реакции на вызовы времени. Никто не может отрицать наличие положительных результатов социальных трансформаций, произошедших в нашей стране в указанный период. И эти результаты, несомненно, имеют непреходящее историческое значение. Однако следует сделать акцент на основных причинах все еще сохраняющихся кризисных проявлений в конституционно-правовой сфере, которые приобретают системное значение и преодоление которых с учетом фундаментальных ценностей конституционной культуры нового тысячелетия является остро необходимым.

Важно понимание того обстоятельства, что **деформация конституционализма становится главным фактором нестабильности и социальных катаклизмов. Любая деформация конституционализма — это искажение основополагающих конституционных ценностей в обществе, отход от всеобщего согласия, однажды достигнутого в отношении системы социокультурных аксиологических доминант.**

**Крайнюю опасность представляет тотальная олигархизация власти, приводящая к сращиванию политических, административных и экономических сил и искажению принципа разделения властей.** Так, Г.Г. Арутюнян отмечает, что «корпоративная демократия» (олигархизация всех ветвей власти) более опасна для общественной системы, чем тоталитарная система, которая имеет свои определенные правила, несмотря на то, что по своей сути также носит иррациональный характер. Однако последняя не построена на искаженных в общественной практике конституционных ценностях. Основная угроза корпоративной демократии заключается именно в том, что демократические ценности последовательно деформируются и впоследствии мутируют, теряют значение, становятся для общества не только неприемлемыми, но и опасными»<sup>139</sup>. В таких условиях индивид выступает не как «договорной субъект со своими естественными правами, а как зависящее от воли и подаяния

---

<sup>139</sup> Подробнее см.: Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм... С. 33.

работодателя средство производства»<sup>140</sup>. Далее ученый справедливо подчеркивает: «Это качество, характерное для феодальных общественных отношений, приобретает новую форму и окраску в демократической упаковке в условиях квазиконституционализма»<sup>141</sup>.

Одной из наибольших опасностей «корпоративной демократии» является также то, что ценности, попавшие под воздействие мутации, воспроизводятся и в перспективе исключают восстановление жизнеспособности системы естественным путем, а истинные ценности оказываются невостребованными. «Тотальная олигархизация властей приводит к тотальной криминализации социальной системы, особенно в тех случаях, когда самыми богатыми людьми в государстве становятся высшие государственные чины и политическая элита посредством теневых отношений с бизнес-средой»<sup>142</sup>.

Недопущение олигархизации легче, чем ее преодоление. Последнее требует огромных усилий, времени и серьезной реставрации деградировавших реалий. ***Для недопущения олигархизации необходима последовательность в конституционализации общественных отношений, в том числе путем преодоления коллизий между конституцией страны и правоприменительной практикой в целом.***

***Основной путь здесь один, и он известен: обеспечение реального разделения властей, исключение слияния политических, экономических и административных сил в социуме, создание необходимых предпосылок для естественного становления и развития политических структур гражданского общества.***

Кроме того, необходимы единообразное понимание конституционных идей, принципов конституционного порядка, действенная система защиты конституции страны от «вольных» интерпретаций или, что бывает чаще всего, полного пренебрежения. Не секрет, что в последние несколько десятилетий многие главные понятия, лежащие в основании конституционного порядка, такие как демократия, права человека, правовое государство и др., подверглись существенной смысловой дисторсии и даже компрометации — крайне сложно теперь установить их истинный смысл.

Похожая ситуация лишь несколько лет спустя после Октябрьской революции 1917 г. была довольно точно описана М.А. Рейснером, бывшим, как это ни парадоксально в контексте приводимого далее суждения, одним из первых идеологов советского государствоведения: «Конституции во время войны за полной своей ненадобностью настолько основательно были сданы на хранение, что и теперь по ее окончании никак не могут прийти в силу. Военное положение заменило их с большим успехом и после войны. Закон уступил место прика-

---

<sup>140</sup> Арутюнян Г.Г. Современный конституционализм... С. 33.

<sup>141</sup> Там же.

<sup>142</sup> Там же.

зам и распоряжениям бесчисленных диктаторов, установленных законом же, так что закон отменил самого себя. Из пресловутого разделения властей вылупилась одна всемогущая исполнительная власть, которая поработила все прочее... И нельзя в достаточной мере оценить тот моральный и юридический переворот, который произошел благодаря такому полному разрушению старых фикций и верований. Все, что было освящено длительной привычкой и твердым обычаем, во что верили как нерушимую норму и правило, все полетело вверх ногами, все оказалось вздорной выдумкой и ненужным стеснением»<sup>143</sup>.

**Таким образом, характер взаимосвязи конституционализма и политического режима в государстве побуждает в контексте имеющихся в сегодняшней России политико-правовых реалий сосредоточить самое пристальное внимание в первую очередь на поиске путей преодоления отмеченного выше разрыва между формально провозглашенными конституционными ценностями и идеями и реально сложившейся к нашему времени общественной практикой. Но думается, что этот поиск и есть самая сложная и центральная проблема всей правовой модернизации современной России.**

## *2. О роли Конституционного Суда России в обеспечении стабильности конституционного правопорядка*

Не меньшей значимостью, наряду с уже названными выше проблемами, обладает, по нашему убеждению, и вопрос о стабильности конституционного правопорядка, о допустимых границах его динамической изменчивости и, как следствие, об устойчивости основ конституционного строя нашей страны. Такая стабильность (но не «зацементированность»), на наш взгляд, сегодня выступает одним из важнейших условий, определяющих способность России взять, по метафоричному выражению профессора В.Д. Зорькина, правовой барьер.

Казалось бы, многое в круге задач политико-правовой модернизации России ясно: есть Конституция страны — она и служит отправным моментом и фундаментом всего правового порядка современной России. Но это лишь первый взгляд. Российская Конституция, как и должно Основному Закону государства, является документом всеобъемлющим, стержневым для всей системы российского права, но потому и не предполагающим детального регулирования каждой из затрагиваемых ею сфер общественной жизни. В этом неявном «противоречии» конституционных ценностей с наличной правовой реальностью и кроется причина столь частых призывов переписать Конституцию России, начать все с «чистого листа», реализовать идею *tabula rasa*. Те, кто опрометчиво вносит подобные предложения, считают: онтологическая дистанция между «записанным» в Конституции страны и правовой реальностью говорит именно о непригодности Кон-

<sup>143</sup> Рейснер М.А. Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг.: Госиздат, 1923. С. 221–222.

ституции. Но насколько прав В.Д. Зорькин, когда утверждает, что, «не научившись жить по плохой Конституции, нельзя научиться жить по Конституции вообще»<sup>144</sup>.

Правовая реальность в ее многочисленных деталях, хорошем и плохом, достоинствах и изъянах создается не только Конституцией страны, но и законами, подзаконными нормативными актами. Зададимся логичным вопросом: насколько все наши современные законы и подзаконные акты хороши? Насколько они проникнуты идеями приверженности конституционным ценностям? Сколько из них могут считаться действительно правовыми, а не только нормативными актами?

Как бы отвечая на сформулированные нами вопросы и направляя разгромную критику в адрес апологетов *tabula rasa*, В.Д. Зорькин отмечает: «Рано или поздно нам придется восстанавливать право. Причем именно на общечеловеческом уровне. И вот когда мы вернемся к построению права как одной из основ подлинно человеческого бытия, мы обязательно должны будем задаться вопросом, а не находится ли в основе основ нынешнего бесправия принцип табула раса, не лежит ли в его основе какая-то ужасная теоретическая ошибка, породившая перерождение современной западной цивилизации? Или по крайней мере поспособствовавшая этому перерождению?»<sup>145</sup>

**Действительно, сегодня, будучи проникнуты идеей прагматизма права, мы настолько отделились от его истоков, от его философии, что почти позабыли о том, что нет ничего практичнее хорошей теории. Очень легко сказать, что российская Конституция плоха, совершенно не задумываясь о том, что Основной Закон нашей страны все дальше и дальше от заложенных в нем идеалов, возможно, именно потому, что у нас плохое качество законов и подзаконных актов, и потому, что они не подкреплены в достаточной степени стройной, внутренне непротиворечивой и, если уместно так выразиться, изящной юридической теорией. Прежде всего конституционно-правовой теорией, теорией современного российского конституционализма.**

Сказанное выше очень ярко и отчетливо подтверждается, если мы обратимся к анализу деятельности Конституционного Суда России, тем более что в данном вопросе у нас есть возможность опять же опереться на обстоятельные работы профессора В.Д. Зорькина, который, совмещая свои научные исследования со статусом Председателя Конституционного Суда России, лучше, чем кто бы то ни было, представляет всю глубину и многогранность правовых вопросов, разрешаемых «главным» судом страны. В частности, в одной из сво-

---

<sup>144</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 55.

<sup>145</sup> Там же. С. 188.

их новейших книг<sup>146</sup> ученый аргументированно, ссылаясь на конкретные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отстаивает тезис о том, что **обеспечение стабильности Конституции России выступает одной из важнейших ценностей современного этапа правового развития нашей страны, а необходимые в конкретном историческом моменте отдельные уточнения некоторых ее положений вполне могут быть обеспечены посредством интерпретаций. Это важно в том числе и для поддержания авторитета законодателя, и в целях обеспечения стабильности правового регулирования в целом, и в рамках укрепления доверия граждан к закону и органам власти.**

Так, анализируя роль Конституционного Суда России в обеспечении конституционно закрепленного принципа разделения властей, В.Д. Зорькин пишет: «Для предотвращения конфликтов, возникающих в поле разделения властей, в особенности в обществах, где отсутствуют прочные традиции конституционализма, необходимы **стабильность Конституции и адекватная конкретизация в ней и в основанных на ней законах принципа разделения властей** (выделено нами. — Н. Д.). Речь идет о закреплении статуса и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти, формы и процедуры их взаимодействия и взаимоконтроля, системы сдержек и противовесов, а также мер конституционной ответственности»<sup>147</sup>.

Продолжая эту мысль, он также совершенно справедливо отмечает: «...не исключая возможность точечных правовых корректировок заложенной в Конституцию модели сдержек и противовесов во взаимоотношениях между различными ветвями власти, хотел бы **предостеречь от разного рода попыток проведения масштабной конституционной реформы** под предлогом установления более сбалансированной системы разделения властей. Уверен, что любое существенное изменение Конституции в этом моменте может породить новые дисбалансы. Нет смысла их приумножать. **А имеющиеся проблемы надо разрешать главным образом через интерпретацию и толкование Конституции. Не следует недооценивать роль доктрины и судебной практики** (и прежде всего практики конституционного правосудия) в деле реализации принципа разделения властей (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>148</sup>.

По нашему глубокому убеждению, устойчивость и стабильность конституции, на которой зиждется не только правовая система страны, но и существующие в ней общественные и государственные ин-

---

<sup>146</sup> Зорькин В.Д. Конституционный Суд России...

<sup>147</sup> Там же. С. 324.

<sup>148</sup> Там же.

ституты, есть залог также их стабильности, важный фактор социального единства и в целом поступательного развития.

В этом плане представляется уместным обратиться к еще одному высказыванию профессора В.Д. Зорькина: «Устойчивый Основной закон страны, к которому постоянно адресуются не только правове-ды, но и политики и рядовые граждане, постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации. <...> Именно по этой причине **нации идут на кардинальный пересмотр конституции лишь в том случае, когда новая социальная ситуация жестко диктует необходимость такого пересмотра. А во всех дру-гих случаях обходятся локальными минимальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений.** <...> Конституция содержит в своем тексте вполне значимый потенциал правовых преобразований. Она одновременно позволяет и в определенных пре-делах уточнять условия социального компромисса, и реализовывать такие правовые изменения, которые подтягивают наше общество и государство к уровню высших мировых достижений в сфере политико-правового развития. <...> **Поэтому полноценная реализация право-вого потенциала Конституции во многом зависит от того, насколько верно будет определен баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни»**<sup>149</sup>.

*3. Об универсальности и о частностях конституционно-правового регулирования: к вопросу о необходимости и пределах корректировки конституционного текста*

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений является неотъемлемой частью всего процесса правового регулирования общественной жизни и представляет собой упорядоченное воздействие Конституции Российской Федерации и норм конституционного права, содержащихся в иных актах законодательства, осуществляемое при помощи системы специфических конституционно-правовых средств, способов и приемов, на различные виды общественных отношений в сфере установления и реализации основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, организации государственной власти и местного самоуправления, взаимодействия Федерации и ее субъектов.

Из сказанного следует, что одна из особенностей конституционно-правового регулирования — оказание всеобъемлющего воздействия на самые разные виды общественных отношений, которые на

---

<sup>149</sup> Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России... С. 6–8.

первый взгляд могут относиться и к не соприкасающимся друг с другом сферам. При этом, как известно, любое воздействие имеет границы; это же относится и к отрасли конституционного права, поскольку **эффективное регулятивное воздействие норм Конституции Российской Федерации и норм конституционного права, содержащихся в иных актах законодательства, на весь многообразный комплекс общественных отношений, принадлежащих к порой столь разнящимся сферам жизнедеятельности общества и государства, зависит во многом от обоснованного и четкого установления пределов конституционно-правового регулирования.**

Ознакомление в данном контексте с научной литературой показывает, что понятия «пределы» и «правовые пределы» являются объектами различных общетеоретических и специальных исследований. Необходимо отметить, что понятие «предел» характеризуется многозначностью и недостаточной проработанностью в современных математических, политологических и социологических теориях, а его введение в лексикон обществоведов и политических деятелей было обусловлено тем, что в данном понятии в концентрированном виде сосредоточены такие общественные идеалы, как свобода частных лиц, суверенитет народа и государства, установление барьеров в процессе воздействия на общество со стороны государства.

Для анализа понятия «пределы конституционно-правового регулирования» необходимо прежде всего обратиться к значению слова «предел», представленному в толковых словарях русского языка. Так, в словаре В.И. Даля под «пределом» понимается «начало или конец, грань, раздел, край, рубеж или граница»<sup>150</sup>. В словаре С.И. Ожегова «предел» трактуется как «пространственная или временная граница чего-либо, последняя крайняя грань, степень чего-либо»<sup>151</sup>.

Как мы видим, приведенные общие лексические определения рассматриваемого понятия основываются на представлении о том, что пределы — это прежде всего границы многообразных явлений реальной действительности. Думается, что категория «граница» («рубеж») служит своеобразным ключом, с помощью которого можно уяснить смысл термина «правовые пределы» и, в частности, «пределы конституционно-правового регулирования».

Соответственно правовые пределы в научной и учебной литературе по конституционному праву обычно рассматриваются в нескольких аспектах<sup>152</sup>: как пределы установления конституционно-правового статуса органов государственной власти, должностных лиц, общест-

---

<sup>150</sup> *Даль В.И.* Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2005. С. 521.

<sup>151</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Словарь русского языка. М., 1987. С. 471.

<sup>152</sup> Подробнее см. также: *Нурмагамбетов Р.Г.* К вопросу об определении понятия «пределы конституционного регулирования общественных отношений» // Вестн. Челябин. гос. ун-та. 2012. № 1 (255). Право. Вып. 31. С. 14.

венных объединений<sup>153</sup>; пределы в системе разделения властей<sup>154</sup>; пределы в системе финансовых и иных экономических отношений<sup>155</sup>; правовые пределы как правовые явления, устанавливающие обусловленные определенными факторами границы властного государственного вмешательства в общественные отношения при помощи норм права<sup>156</sup>. При этом одни авторы понимают пределы в области конституционного права как границы воздействия государства на право, другие — как границы в сфере разделения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, третьи — как установление границ в конституционном законодательстве, четвертые — как барьеры, препятствующие злоупотреблению властью<sup>157</sup>.

Существенное количество современных конституционно-правовых исследований посвящено рассмотрению правовых пределов в области прав человека: весьма часто понятие «предел» используют для характеристики прав как ограниченной определенными рамками свободы граждан. При этом различия в трактовке этого понятия зависят преимущественно от исследуемой сферы, в которой устанавливаются границы в жизнедеятельности общества, государства, личности, и, как следствие, от области действия российского законодательства. Однако, несмотря на допустимость фиксации пределов конституционно-правового регулирования общественных отношений, в общей теории права до сих пор отсутствует общепринятая трактовка понятия «предел правового регулирования».

К настоящему времени в юридической науке высказаны различные мнения по поводу содержания понятия пределов конституционного регулирования (пределов конституционно-правового регулиро-

---

<sup>153</sup> См., напр.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. М., 2007. С. 119–121.

<sup>154</sup> См., напр.: *Ишеков К.А.* Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2010. С. 45; *Павличенко Н.М.* Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 38–39.

<sup>155</sup> См., напр.: *Затулина Т.Н.* Конституционно-правовые основы регулирования налоговых отношений в Российской Федерации: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 4–5.

<sup>156</sup> См., напр.: *Бо́йко Н.В.* Пределы субъективной свободы граждан. Справедливость как юридический ценностный компонент баланса интересов государства и гражданского общества // *Вестн. Владимир. юрид. ин-та ФСИН России.* 2011. № 1 (18). С. 56–60; *Полянский В.В.* Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // *Вестн. Самар. гос. ун-та.* 2006. № 10/3. С. 158.

<sup>157</sup> Подробнее см., напр.: *Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: Взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 211; *Сергеев С.Г.* Учреждающая и ограничивающая роль Конституции: Опыт внеконституционных политических институтов в современной России // *Конституционное и муниципальное право.* 2011. № 3. С. 5–7; *Аничкин Е.С.* Конституционное законодательство Российской Федерации: Причины, типология, пределы неоднородности: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 65–189; и др.

вания)<sup>158</sup>. Любопытной представляется в данном контексте точка зрения О.О. Миронова, который понимает под пределами конституционного регулирования «очерчивание», «разграничение» сфер конституционного и отраслевого регулирования. В частности, он отмечает, что обозначение пределов конституционного регулирования основывается на необходимости «очерчивания комплекса тех общественных отношений, которые представляют собой предмет государственного права и включают в себя имущественные, трудовые, земельные, управленческие и иные отношения, детально регламентируемые соответствующими отраслями права»<sup>159</sup>. По мнению указанного автора, именно характер отношений как затрагивающих наиболее важные сферы социальной жизни служит основой разграничения отраслевого и конституционного регулирования<sup>160</sup>.

Аргументы в пользу необходимости исследования понятия пределов конституционного регулирования и их содержания можно встретить в работах С.А. Авакьяна, Н.А. Богдановой, Ю.А. Дмитриева, Ж.И. Овсепян, В.Я. Тация, Ю.А. Юдина, М.В. Баглая, О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, В.В. Лапаевой, которые обоснованно считают, что **исследование и фиксация пределов конституционного регулирования необходимы для установления оптимальных границ вмешательства государства в различные сферы жизни общества.**

К примеру, С.А. Авакян исходит из того, что в основе закрепления пределов конституционного регулирования должно находиться оптимальное сочетание целей воздействия Конституции Российской Федерации на общественные отношения не только как политического документа, но и как основополагающего нормативного правового акта. Он пишет, что «конституционные нормы воздействуют на участников (субъектов) отношений, устанавливая основы их статуса, предпосылки, а то и достаточно определенные правила функционирования. Что, в каком объеме, каким образом и в какой последовательности отразить в конституции — сложный вопрос. По политическим целям конституция должна и отразить сегодняшнюю политическую организацию (политическую систему) страны, и стать основой ее дальнейшего развития. Но, будучи документом юридическим, кон-

---

<sup>158</sup> Данные термины многие авторы, как правило, используют в качестве синонимов, тождественных понятий, не углубляясь в вопрос об их соотношении. По нашему мнению, понятие «пределы конституционно-правового регулирования» является более емким, поскольку понятие «пределы конституционного регулирования» в узком своем значении имеет отношение лишь к вопросу о пределах регулирования общественной жизни непосредственно Конституцией России (несмотря на краеугольную важность данного вопроса, его суть исчерпывается решением проблемы содержания современной конституции. Подробнее об этом см.: *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2007).

<sup>159</sup> *Миронов О.О.* Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. Саратов, 1982. С. 126.

<sup>160</sup> Там же.

ституция достигает указанных целей специфическими средствами, присущими ей как правовому акту, закону»<sup>161</sup>.

Ю.А. Юдин указывает на происходящее в настоящее время расширение пределов конституционного регулирования, которое вызвано объективными тенденциями развития современного общества и государства, в том числе в глобальном измерении. Он отмечает, что «проблема определения пределов конституционного регулирования не может быть сведена лишь к определению включаемых в него видов общественных отношений... Важное значение имеет вопрос о том, в каком объеме регулируются те или иные виды общественных отношений»<sup>162</sup>.

М.В. Баглай в исследовании проблемы пределов конституционного регулирования обращает внимание на изменения, происходящие в связи с функционированием Конституции Российской Федерации, и указывает на необходимость установления баланса в воздействии государства на сферу гражданского общества. В частности, ученый пишет, что «из самой структуры и содержания Конституции государству исходят определенные указания экономического и социального характера. Но эти указания не создают какой-то идеологически определенный общественный строй и не пытаются определять принципы гражданского общества. Они только устанавливают пределы вмешательства государства в общественную жизнь и его обязанности по отношению к людям... В нынешний, переходный период гражданское общество в России еще не утвердилось, и у населения нет навыков свободы в ее взаимосвязи с дисциплиной, поэтому пока необходима значительная регулирующая роль государства, особенно в связи с ростом коррупции, преступности, терроризма, экстремизма. Это придает власти некоторые черты авторитаризма. Но со временем, когда негативные антиобщественные явления будут преодолены и общество трансформируется в подлинно гражданское, роль государства будет меняться в сторону ее снижения, правовое регулирование в ряде сфер общественной жизни уступит место саморегулированию и инициативе свободных людей»<sup>163</sup>.

Из приведенных высказываний следует, что **сегодня фиксация пределов конституционного регулирования объективно необходима. Важность их исследования обусловлена необходимостью установления пределов вмешательства государства в регулируемые нормами Конституции России общественные отношения, связанные с установлением общих границ свободы и ответственности между социумом, личностью и государ-**

---

<sup>161</sup> Подробнее см. также: Авакьян С.А. Конституционное право России... Т. 1. С. 21–39.

<sup>162</sup> Юдин Ю.А. Предмет и пределы конституционного регулирования // Российский конституционализм: Проблемы и решения: Материалы междунар. конф. М., 1999. С. 122.

<sup>163</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. 10-е изд., изм. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 19–20.

**ством, определением типа политической власти, принципов и форм национально-государственного устройства и т.д.**

Но в этом как раз и заключается вся сложность выработки единогообразного научного подхода к определению предмета отрасли конституционного права: указать, что оно регулирует основы, не означает дать ответ на вопрос о том, а что именно считать основами (фундаментом, базисом), а что — конкретикой, подлежащей детальному правовому регулированию в рамках других отраслей права. Например, Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин, разграничивая понятия предмета (объекта) конституционно-правового регулирования и объекта конституционного регулирования, пишут: «В конституции есть только общая схема взаимосвязей индивида (человека и гражданина), коллективов, государства и общества... Та детализация, которая есть в тех или иных конституциях, отражает чаще всего лишь традиции народа, обычаи той или иной страны, а иногда преходящую ситуацию. Чем меньше будет в основном законе преходящих норм, тем стабильнее будет конституция. Однако... из конституции нельзя делать схему общих положений. При таком подходе она не сможет выполнять свою организующую и регулиующую роль. Важно соблюдать меру, необходимые пропорции»<sup>164</sup>.

**Поиск этих пропорций, оптимального соотношения между основным и детальным, общим и частным — насущная задача современной науки конституционного права России, и это явственно видно при анализе отдельных изменений и дополнений, вошедших в состав Поправок-2020.** От однозначности решения этой задачи зависит не только устойчивость представлений о самой отрасли конституционного права, но и стабильность системы российского права вообще. Наблюдаемое сегодня отсутствие единения среди российских ученых в определении предмета конституционно-правового регулирования часто приводит не только к выбору законодателем недостаточно эффективных, а порой и ошибочных методов правового воздействия на те или иные области общественных отношений, не только к многократному возрастанию объема нормативного материала и подчас отсутствию его внутренней согласованности, но и к негативным результатам в юридической науке, в том числе к появлению своего рода «сепаратных» концепций, направленных на ревизию столетиями формировавшейся систематики российского права.

Следует, однако, признать, что тесное переплетение в реальной жизни общества разных аспектов какого-либо определенного взятого для исследования явления порой способно приводить к размыванию традиционных рамок и границ предметных областей также и тех отраслей российского права, которые считаются сложившимися и существование которых никем из специалистов не оспаривается. Если же говорить об

---

<sup>164</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. С. 75.

отрасли конституционного права, остов которой образуют нормы Основного Закона страны, то ***поиск баланса между основным и детальным, общим и частным в тексте норм Конституции вообще становится «вечным» вопросом философии конституционализма, ибо этот баланс, даже если и может быть когда-либо теоретически или эмпирически обнаружен, всегда будет актуален лишь для конкретной страны, конкретной нации и конкретных исторических условий жизни общества.***

Думается, что именно с учетом этого весомого аргумента должна осуществляться критическая оценка Поправок-2020, в том числе в части ответа на вопрос, какие именно из вошедших в их состав изменений и дополнений являются основными и подлежащими включению в текст Конституции Российской Федерации, а какие излишне детальными, частными — и почему.

### **РЕЗЮМЕ**

Проанализировав различные аспекты модернизации современного российского конституционализма, которые — с учетом содержания рассмотренного блока изменений и дополнений в Конституцию России 1993 г., предлагаемых Поправками-2020,— относятся к проблематике реализации принципа разделения властей и развития конституционно закрепленной системы сдержек и противовесов, уточнения конституционного статуса высших должностных лиц и органов государственной власти в Российской Федерации, важно еще раз обратить внимание на ряд соответствующих ключевых положений.

В первую очередь речь, конечно, должна идти об уточнении института президентства в России. По сути, многие изменения и дополнения в главы 4–7 российской Конституции так или иначе обусловлены привязкой к тем, которые касаются упрочения конституционного статуса главы государства. В этом смысле подавляющее большинство поправок, относящихся к статусу Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, высших судебных органов и прокуратуры, можно считать производными от изменений и дополнений, нацеленных на уточнение статуса Президента.

Наиболее значимыми в ряду поправок, предполагающих модернизацию конституционного статуса Президента Российской Федерации, безусловно, необходимо признать следующие: а) расширение функционала главы государства за счет введения его ответственности за поддержание гражданского мира и согласия в стране; б) усиление требований, предъявляемых к кандидатам для избрания на должность Президента страны; в) установление дополнительных гарантий для лиц, занимавших должность Президента, включая право на пожизненное занятие в последующем должности сенатора Российской Федерации; г) ужесточение требований к количеству сроков, в течение которых лицо может занимать должность Президента страны

(с одновременным установлением норм переходного периода, дающих право действующему главе государства на участие в президентских выборах после вступления в силу соответствующих конституционных поправок без учета количества президентских сроков, уже истекших до их принятия); д) корректировка полномочий Президента по формированию верхней палаты российского парламента — Совета Федерации, Правительства, руководителей и судей высших судебных органов, иных судов и прокуратуры; е) дополнение полномочий Президента в законодательном процессе, включая право инициировать предварительный конституционный нормоконтроль в отношении федеральных законопроектов и федеральных законодательных актов, принятых палатами парламента, но еще не вступивших в действие.

В совокупности изменения и дополнения в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, как неоднократно заявлялось и участниками президентской рабочей группы по подготовке Поправок-2020, и многими другими политиками, должны обеспечить более слаженное функционирование всех ветвей власти в России: в этом заключается одна из очевидных целей проанализированного блока изменений и дополнений, предусмотренных Поправками-2020.

### **Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения**

1. Каково место Президента Российской Федерации в системе российской государственной власти с учетом закрепленного в статье 10 Конституции России принципа разделения властей? Какие точки зрения по данному вопросу существуют в науке конституционного права России? Каковы основные элементы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации? Как понимается такой элемент конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, как его неприкосновенность?

2. Можно ли, по вашему мнению, считать Администрацию Президента России органом государственной власти или же ее сущностная характеристика ограничивается понятием «государственный орган при Президенте России»? Обладает ли Администрация Президента Российской Федерации самостоятельными властно-распорядительными полномочиями? А Государственный Совет Российской Федерации и Совет Безопасности Российской Федерации?

3. Что понимается под «парламентаризмом»? Как соотносятся между собой понятия «парламентаризм» и «парламент»? Каковы основные этапы становления и развития российского парламентаризма? Каковы существующие подходы к определению места парламента в системе органов государственной власти? На каком из обозначенных вами подходов основана модель современного российского парламента — Федерального Собрания Российской Федерации?

4. Какова общая характеристика конституционно-правового статуса Правительства Российской Федерации? По какому принципу выстраиваются отношения между Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, подчиненными непосредственно Президенту Российской Федерации? Какова роль Президента России в определении места Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти? В чем состоят основные формы взаимодействия Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания?

5. Каковы система и основное содержание конституционных принципов правосудия в Российской Федерации? Каково значение общеправовых принципов в контексте реализации собственно конституционных принципов правосудия? В чем заключается правовая природа и значение решений Конституционного Суда Российской Федерации?

### **Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов**

1. Место Президента Российской Федерации в системе разделения властей.
2. Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о положении в стране: понятие и правовая природа.
3. Стойкая неспособность Президента Российской Федерации по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: понятие и критерии.
4. Совет Безопасности Российской Федерации: конституционно-правовой статус, порядок формирования и деятельности.
5. Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.
6. Российский парламентаризм: историко-правовые аспекты.
7. Счетная палата Российской Федерации: механизм формирования, компетенция и порядок ее осуществления.
8. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
9. Межпарламентское сотрудничество.
10. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с политическими партиями и другими институтами гражданского общества.
11. Электронное правительство: понятие и основные проблемы реализации идеи в Российской Федерации.
12. Конституционная ответственность федеральных органов исполнительной власти.
13. Обеспечение открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти: возможные механизмы, зарубежный опыт, практика реализации в России.
14. Функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы обеспечения согласованной эффективной деятельности в сфере государственного управления.
15. Практика реализации конституционных принципов правосудия в деятельности федеральных судов в России.
16. Судебно-правовая реформа в современной России: основные итоги и перспективы.
17. Независимость и неприкосновенность судей: проблемы теории и практики.
18. Конституционно-правовые основы участия граждан в отправлении правосудия.
19. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в формировании отечественной конституционной доктрины.
20. Взаимодействие органов прокуратуры со следственными и иными правоохранительными органами Российской Федерации.

## Глава 3. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ДИАЛЕКТИКА ЕДИНСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ОБОСОБЛЕННОСТИ

§ 3.1. Несколько тезисов о единстве конституционно-правовой природы публичной власти в государстве.

§ 3.2. Реализация идей субсидиарности в новой конституционной парадигме местного самоуправления в России.

### **Рекомендуемая дополнительная литература**

*Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.

*Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

*Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: Конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013.

*Выдрин И.В.* Муниципальное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

*Гаджиев Г.А.* Онтология права: (Критическое исследование юридическо-го концепта действительности). М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

*Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: Доктрина и практика. М.: Норма, 2017.

*Керимов А.Д.* Современное государство: Вопросы теории. М., 2007.

*Кокотов А.Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004.

*Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина.* 3-е изд. М., 2013.

*Костюков А.Н., Копысова С.Г.* Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001.

*Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.

*Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002.

*Муниципальное право России: Учеб. / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев.* М., 2005.

*Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001.

*Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2007.

*Шугрина Е.С.* Муниципальное право: Учеб. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

*Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

### **§ 3.1. Несколько тезисов о единстве конституционно-правовой природы публичной власти в государстве**

**3.1** Предваряя непосредственный анализ изменений и дополнений в главу 8 российской Конституции (они будут рассмотрены в рамках следующего параграфа), необходимо прежде всего обратить внимание на то, что в основании этого блока конституционных поправок лежит идея о единстве юридической природы публичной власти в государстве. Если принять во внимание то обстоятельство, что согласно статье 11 Конституции в нашей стране провозглашена самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то становится ясно, что вышеобозначенная идея имеет краеугольный характер: до последнего времени (в отсутствии конституционно закрепленного тезиса о единстве публичной власти) положения статьи 11 Конституции Российской Федерации служили «благодатной почвой» для сторонников абсолютизации организационной обособленности и самостоятельности местного самоуправления.

Далее, во втором параграфе, по избранной логике изложения материала, будет приведена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации на этот счет. А здесь считаем уместным провести краткий обзорный анализ точек зрения, высказанных по данному вопросу в разное время в отечественной юридической литературе.

Начнем, пожалуй, с того, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории страны (статья 11 российской Конституции).

С учетом положений Конституции Российской Федерации в статье 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>165</sup> (далее будем именовать его также Законом о местном самоуправлении) закрепляется понятие местного самоуправления: ***местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.***

---

<sup>165</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Приведенное легальное определение местного самоуправления в Российской Федерации, во-первых, включает все необходимые признаки данного института, а во-вторых, в полной мере соответствует пониманию местного самоуправления, вытекающему из Европейской хартии местного самоуправления<sup>166</sup>. Российская Федерация является участницей данной Хартии (она вступила в действие для России с 1 сентября 1998 г. и, в силу прямого указания части 4 статьи 15 Конституции России, будучи международным договором Российской Федерации, стала неотъемлемой частью правовой системы нашей страны).

Статья 3 вышеназванной Хартии, называемая «Понятие местного самоуправления», содержит следующие формулировки:

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом».

В научной и учебной литературе по конституционному и муниципальному праву нередко приводятся определения местного самоуправления, отличающиеся от приведенных выше. Однако разность формулировок в данном случае обусловлена отнюдь не стремлением авторов как-то иначе взглянуть на природу местного самоуправления и его сущность, выдвинув свое понимание в противовес тем взглядам, идеям и концепциям, которые вырабатывались в этой области десятилетиями, а прежде всего многогранностью самого местного самоуправления как социального феномена, равно как и вариативностью подходов к оценке разных его проявлений.

Таким образом, местное самоуправление можно понимать:

- как форму и одновременно институт народовластия (демократии);
- основу конституционного строя Российской Федерации;
- элемент публичной власти в нашем государстве;
- систематическую и целенаправленную деятельность по решению местных дел (вопросов местного значения);
- право населения на самостоятельное решение местных дел.

В связи с этим очевидно, что определения местного самоуправления всегда будут различны в зависимости от того, какой аспект в понимании местного самоуправления становится предметом исследования в науке или освещения в учебной литературе. Закон о местном самоуправлении исходит прежде всего из понимания местного самоуправле-

---

<sup>166</sup> СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

ния как систематической и целенаправленной деятельности местных сообществ (муниципалитетов) по решению местных дел.

Анализ приведенных легальных определений местного самоуправления, сложившихся подходов к рассмотрению данного многогранного явления, а также исследование норм Конституции России и развивающих ее нормы положений Закона о местном самоуправлении позволяют выделить ряд основных конституционных характеристик местного самоуправления в Российской Федерации<sup>167</sup>:

а) это элемент конституционного строя России;

б) **одна из форм публичной власти народа**;

в) право населения решать под свою ответственность вопросы местного значения;

г) сочетание форм непосредственного отправления публичной власти населением и деятельности формируемых населением органов местного самоуправления;

д) организационная обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти;

е) подзаконный характер деятельности местных сообществ в рамках осуществления местного самоуправления;

ж) реализация принципа самостоятельной ответственности местного сообщества за результаты осуществления местного самоуправления.

**Тем не менее приведенные выше легальные определения местного самоуправления не позволяют сделать однозначный вывод о правовой природе местного самоуправления.** Мнения ученых на этот счет разделились: одна группа исследователей отрицает государственно-правовую природу местного самоуправления, другая выражает прямо противоположные взгляды.

Так, В.Е. Чиркин писал: «...местное самоуправление... это — не государственная власть... Выбираемые гражданами советы, комитеты, избираемые также гражданами или советами мэры городов и общин — это органы населения определенных административно-территориальных единиц, а не государства (государственно организованного общества) данной страны в целом»<sup>168</sup>. Сторонники подобного подхода утверждают, что местное самоуправление — самостоятельный уровень власти. В своих аргументах они чаще всего ссылаются на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г., в котором указано, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о государственной природе органов местного самоуправления<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Подробнее см. также: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 2. С. 862–864.

<sup>168</sup> *Чиркин В.Е.* Государствоведение. М., 1999. С. 375.

<sup>169</sup> *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми” // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

Среди тех, кто считает иначе, например, М.В. Баглай, который пишет, что «местное самоуправление, хотя и не входит в систему органов государственной власти, по своей природе все же является частью государственной власти»<sup>170</sup>. Однозначно свою позицию по данному вопросу высказывают и А.А. Безуглов с С.А. Солдатовым: «...между государственной властью и властью муниципальной, как и между органами их осуществляющими, нет принципиального различия. Они едины по своей правовой природе»<sup>171</sup>.

Существует, однако, еще одна группа ученых, которые исходят из двойственной юридической природы местного самоуправления. Как пишет Е.С. Шургина, «анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное»<sup>172</sup>.

Двойственную природу местного самоуправления отмечает также К.Ф. Шеремет. Однако, по его мнению, такая двойственность состоит в том, что местное самоуправление «является, с одной стороны, аналогом центрального правительства, с другой — формой народовластия, позволяющей гражданам реализовать свои права на местное самоуправление и дающей местному населению возможность превратить свою волю в публичную власть»<sup>173</sup>.

Между тем в свое время Г.Н. Чеботарев довольно убедительно сформулировал, что власть органов местного самоуправления по своей природе не может быть иной, чем властью государственной<sup>174</sup>. О дискуссионном характере доводов, обосновывающих негосударственную природу местного самоуправления, пишут также А.А. Безуглов и С.А. Солдатов<sup>175</sup>.

В частности, перечисленные ученые подвергают критике утверждение ряда авторов, что местное самоуправление сочетает в себе два начала — государственное и общественное. Они задаются вопросом: что подразумевается под общественным началом? И констатируют, что убедительного ответа на него в литературе нет. В данном контексте следует согласиться, что если подразумевать под общественными началами использование органами местного самоуправления таких форм решения местных дел, как привлечение населения к выработке и принятию управленческих решений, сотруд-

---

<sup>170</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 136.

<sup>171</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учеб.: В 3 т. М.: Профобразование, 2001. Т. 1. С. 351.

<sup>172</sup> Шургина Е.С. Муниципальное право: Учеб. М.: Дело, 1999. С. 18.

<sup>173</sup> Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: Современный российский опыт: Учеб. пособие. М., 1998. С. 49.

<sup>174</sup> Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления. Тюмень, 1995. С. 58.

<sup>175</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Указ. соч. Т. 1. С. 347–351.

ничество с общественными объединениями, органами территориального общественного самоуправления и др., то, по сути, такие общественные начала мы можем сегодня наблюдать и в деятельности органов государственной власти, притом на самом высоком уровне.

Или, например, как указывают И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов, «местное самоуправление как одна из основ конституционного строя (наряду с государством) имеет источником своего существования не государственную, а конституционную волю»<sup>176</sup>. Однако возникает закономерный вопрос: что есть конституционная воля? Разумеется, что под таким термином можно понимать лишь трансформированное выражение воли народа, принявшего всенародным голосованием российскую Конституцию. С этих позиций очевидно, что и все государственные институты получили свое конституционное закрепление в результате всенародного волеизъявления, т.е. имеют источником своего существования все ту же конституционную волю, что лежит и в основе существования местного самоуправления.

Соответственно **государственное управление и местное самоуправление имеют один и тот же источник происхождения: волю многонационального народа Российской Федерации, признаваемого единственным носителем и источником любой власти (государственной, муниципальной и любой другой) в нашей стране.** С учетом изложенного едва ли имеются веские основания говорить об отличии юридической природы местного самоуправления от юридической природы государственного управления: есть гораздо больше поводов констатировать тождество их природы — природы именно конституционно-(государственно-)правовой.

Сформулированный подход в полной мере коррелируется с восприятием местного самоуправления в качестве одной из форм публичной власти в Российской Федерации и, как следствие, органичным образом подкрепляет тезис о единстве таковой.

### **§ 3.2. Реализация идей субсидиарности в новой конституционной парадигме местного самоуправления в России**

**3.2** Обозначив в предыдущем параграфе ключевую цель, лежащую в основе изменений и дополнений в главу 8 Конституции Российской Федерации, необходимо рассмотреть сами указанные поправки, касающиеся конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. Они представлены далее в виде сопоставления соответствующих конституционных положений в предшествующей и обновленной редакциях.

---

<sup>176</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учеб. для вузов. М.: Норма-ИНФРА-М, 1999. С. 41.

*Предшествующая редакция:*

**Статья 131**

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

**Статья 132**

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

*Обновленная редакция:*

**Статья 131**

1. Местное самоуправление осуществляется в **муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются** с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно **в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.**

**1.1. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.**

2. Изменение границ территорий, в **пределах** которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий **в порядке, установленном федеральным законом.**

**3. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.**

**Статья 132**

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, **вводят** местные налоги и сборы, **решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.**

2. Органы местного самоуправления могут наделяться **федеральным** законом, **законом субъекта Российской Федерации** отдельными государственными полномочиями **при условии передачи им** необходимых для **осуществления таких полномочий** материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

**3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.**

### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате **выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также** запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

## Обзорный комментарий автора

Как видно из приведенных выше изменений и дополнений в главу 8 Конституции Российской Федерации, ключевым аспектом конституционной модернизации института местного самоуправления в нашей стране является обеспечение модели органичного, слаженного функционирования органов государственной власти, с одной стороны, и системы муниципального управления — с другой. В этом контексте, безусловно, объяснимо закрепление в части 3 статьи 132 российской Конституции (в обновленной редакции) принципа единства системы публичной власти и его раскрытие посредством указания на взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Следуя этой логике, обновленная редакция статьи 131 (часть 1.1) Конституции России постулирует возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, а также в назначении на должность и освобождении от должности определенных должностных лиц муниципального уровня — однако лишь в случаях, исчерпывающий перечень которых должен быть установлен федеральным законом.

Сюда же следует отнести и закрепление в обновленной редакции статьи 131 (часть 3) российской Конституции возможности определять посредством федеральных законов особенности осуществления публичной власти (включая, разумеется, и особенности функционирования соответствующих институтов местного самоуправления) в городах федерального значения, административных центрах (столицах) субъектов Федерации и на других территориях. Несмотря на то что положения, вошедшие в часть 3 статьи 131 Конституции, сформулированы весьма широко, толкование данной нормы в ее системной взаимосвязи с другими конституционными положениями позволяет прийти к выводу, что под «другими территориями» здесь понимаются прежде всего федеральные территории (это новое понятие, введенное в обновленной редакции части 1 статьи 67 российской Конституции), а также городские и сельские поселения, в силу особенностей юридического

статуса которых (например, закрытое административно-территориальное образование, наукоград и т.д.) отдельные права населения, включая и право на осуществление местного самоуправления, могут быть ограничены в пределах, обозначенных в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Сегодня исчерпывающий перечень таких особенностей осуществления местного самоуправления закреплен главой 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями на текущую дату).

## **Позиция Конституционного Суда Российской Федерации**

Оценивая соответствие рассматриваемого блока поправок положениям, содержащимся в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд России в Заключении КС о Поправках-2020, как и в случае с уже проанализированными изменениями и дополнениями, сформулировал несколько последовательных правовых позиций. Их следует знать для более глубокого осмысления и уяснения сути и значения приведенных выше изменений и дополнений в главу 8 Конституции Российской Федерации. Эти правовые позиции таковы:

1. Статьей 1 Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления.

В главы 4 «Президент Российской Федерации» (статья 80, часть 2) и 8 «Местное самоуправление» (статья 132, часть 3) Конституции Российской Федерации включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Также предлагается указать в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

***Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений*** о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, о сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации — России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуще-

ствляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). **Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа.** Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

**2. В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.**

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в России и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Феде-

рации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

3. Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией России именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации), так и в иных формах.

***Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти*** (статья 12 Конституции Российской Федерации).

4. В статью 131 (части 1, 1.1 и 3) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной

власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. **Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий**, при том что главы 1 и 2 Конституции России не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

**5.** В статью 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения, относящие к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. **Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.**

**6.** Предлагаемое изменение в статью 133 Конституции России, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от прежней ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, **направлено на уточнение гарантий**

**местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.**

### **Тезисы для осмысления и дискуссии**

#### **1. О содержании принципа единства системы публичной власти в истолковании Конституционного Суда Российской Федерации**

В Заключении КС о Поправках-2020 отмечено, что Конституционный Суд России уже неоднократно указывал в своих предшествующих постановлениях по конкретным делам на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации. После обозначения в качестве одного из тезисов для осмысления и дискуссии вопроса о содержании принципа единства системы публичной власти нам представляется правильным привести здесь соответствующие правовые позиции «главного» суда страны, поскольку они, безусловно, представляют самостоятельный предмет для рефлексии и обсуждения, а кроме того, их знание будет способствовать лучшему пониманию смыслов, сформулированных Конституционным Судом по вопросу о конституционном значении принципа единства системы публичной власти в Заключении КС о Поправках-2020.

К слову заметим, что в Поправках-2020 (обновленные редакции части 2 статьи 80 и части 3 статьи 132 Конституции России) говорится о единой системе публичной власти, а Конституционный Суд Российской Федерации в Заключении КС о Поправках-2020 (пункт 7 Заключения) указывает на неоднократно отмечавшиеся им конституционные основы единства публичной власти. Возникает закономерный вопрос: как соотносятся «единая система публичной власти» и «единство публичной власти»? Идет ли в случае с понятием «единство публичной власти» речь лишь о ее единой юридической природе или же это понятие предполагает и единство *системы* публичной власти? Думается, что соответствующие правовые позиции Конституционного Суда, которые будут изложены далее, помогут заинтересованному читателю разобраться в этом отнюдь не спекулятивном, а имеющем вполне очевидное практическое значение вопросе, послужат стимулом для дополнительного обдумывания изменений и дополнений в главу 8 Конституции Российской Федерации и для соответствующих дискуссий.

А. Так, в **Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П** отражены итоги рассмотрения в порядке конституционного нормоконтроля вопроса о так называемом муниципальном фильтре: заявителями оспаривались нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,

которые в своем нормативном единстве предусматривали в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) необходимость получения поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, при том что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Заявители полагали, что оспариваемое ими законодательное регулирование в части, обязывающей получать поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) со стороны установленного числа выборных лиц местного самоуправления, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 12, 13 (часть 4), 19 (часть 2), 29 (часть 3), 32 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 и 132, поскольку вводит необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, не позволяет в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения, а также возлагает на местное самоуправление не свойственные ему полномочия.

Конституционный Суд, разрешая поставленные заявителями вопросы, отметил, что Конституция Российской Федерации, следуя целям утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранения исторически сложившегося государственного единства, возрождения суверенной государственности России и утверждения незыблемости ее демократической основы (преамбула), провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1). Закрепляя в развитие этих положений основы конституционного строя Российской Федерации, Конституция устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно — через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1–3), и, исходя из того что суверенитет Российской Федерации распространяется

на всю ее территорию, называет в числе принципов российского федерализма государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (статья 4, часть 1; статья 5, часть 3); при этом в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В целях обеспечения принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации Конституция России относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2), при том что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти и что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 11, часть 2; статья 77, часть 1).

Приведенные положения Конституции, по мнению Конституционного Суда России, гарантируют осуществление публичной власти в различных формах — исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Федерации, а также муниципальных образований. Вместе с тем Конституция России не определяет непосредственно порядок формирования органов государственной власти субъектов Федерации: как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2), Конституция в то же время не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Таким образом, **в системе конституционного регулирования организации публичной власти Российской Федерации**

**предполагается, что конкретные способы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не обязательно должны совпадать с теми, которые применяются в отношении соответствующих (сходных с ними) федеральных органов государственной власти, и при необходимости могут на каждом конкретном этапе развития российской государственности подвергаться корректировке.**

Такой же позиции придерживается, по существу, Европейский суд по правам человека, в практике которого требование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о проведении с разумной периодичностью свободных выборов органов законодательной власти путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа, интерпретируется как не распространяющееся на иные органы помимо тех, которые подпадают под понятие «орган законодательной власти» (постановление от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», решение от 25 января 2000 г. о приемлемости жалобы «Виктор Черепков против России»).

**Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил вытекающую из Конституции Российской Федерации возможность законодательного установления различных способов замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в том числе в зависимости от социально-исторического контекста, и, соответственно, возможность различных форм участия в этой процедуре как субъектов публичной власти, в частности Президента Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, так и граждан России.**

Конституция Российской Федерации, предоставляя федеральному законодателю определенные дискреционные полномочия в сфере правового регулирования формирования органов публичной власти, связывает их реализацию требованиями согласованности с основами конституционного строя России и недопустимости искажения демократической правовой природы российской государственности. Соответственно законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции,— иное нарушало бы

принципы демократии, политического многообразия и многопартийности (статья 1; части 1 и 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции, а также принцип равноправия (части 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

Данный вывод, как указал Конституционный Суд, полностью применим к порядку избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), при том что устанавливаемые федеральным законодателем формы (способы) подтверждения поддержки кандидатов на эту должность должны учитывать особенности конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), характер и круг решаемых им публичных задач. В частности, **федеральный законодатель вправе — исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Федерации, на которые возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта Федерации, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования (части 1 и 2 статьи 3; часть 1 статьи 7; часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации),— предусмотреть те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).**

Установление федеральным законодателем организационно-правовых предпосылок персонафицированного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления находящихся на его территории муниципальных образований еще в процессе замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **направлено на достижение их согласованного функционирования, а также на обеспечение основанного на разграничении предметов ведения и полномочий и на признании самостоятельности местного самоуправления единства функциональных основ организации публичной власти в субъекте Федерации.**

Б. Далее, в *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П* содержатся итоги рассмотрения в порядке конституционного нормоконтроля вопроса о соответствии требованиям Конституции России положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих необходимость определять порядок формирования органов местного самоуправления уставом муниципального образования в соответствии не только с вышеуказанным Федеральным законом, но и с законом субъекта Федерации, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.

Как отметил Конституционный Суд, местное самоуправление по смыслу определяющих его конституционно-правовой статус статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130–133 Конституции Российской Федерации выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения. ***Одновременно местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации участвуют в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека.***

Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П), обуславливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Кроме того, объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется

необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

***Для достижения этих целей не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Федерации.***

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция России исходит из того, что ***эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти***, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П и от 24 декабря 2012 г. № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия.

Исходя из этого ***структура органов местного самоуправления должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках установленных федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п.*** Соответственно федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой

механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, как подчеркнул Конституционный Суд, **вопросы установления и изменения порядка формирования органов местного самоуправления**, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П, **касаются структуры органов местного самоуправления в том смысле, который придается данному понятию в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации**, и имеют основополагающее значение для организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Соответственно **исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации, объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Федерации, федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления**, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления.

В. Наконец, в **Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П** предметом конституционного нормоконтроля стали положения пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря; до последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Эти нормы Бюджетного кодекса стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде России постольку, поскольку они служили основанием для решения вопроса о возможности взыскания в судебном порядке с субъекта Российской Федерации причитающихся му-

ниципальному образованию средств субсидии на осуществление функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации по окончании финансового года, в котором субсидии на эти цели подлежали перечислению муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Федерации, но не были перечислены в полном объеме.

Разрешая дело, Конституционный Суд отметил, что **местное самоуправление, будучи, по смыслу конституционных положений, коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (если иметь в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Федерации.**

Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участие органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации), так и в иных формах; компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации, установление которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1), определяется на основе Конституции Российской Федерации в федеральном законе и в не противоречащих ему законам субъектов Российской Федерации (постановления от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 26 апреля 2016 г. № 13-П).

Субъект Российской Федерации, наделяя конкретное муниципальное образование статусом своего административного центра

(столицы), может использовать — в целях обеспечения оптимального согласования государственных и местных интересов и эффективного осуществления обусловленных этим статусом публичных функций — различные формы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти, в том числе не предполагающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем выполнение муниципальными образованиями функций административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации усложняет для них решение вопросов местного значения и, как правило, повышает нагрузку на социально-экономическую инфраструктуру, объем возложенных на органы местного самоуправления полномочий, а следовательно, увеличивает интенсивность их реализации, что может повлечь необходимость оказания им соотносимой с целями статьи 133 Конституции России финансовой поддержки, в частности путем предоставления из бюджета субъекта Федерации субсидии в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих при решении связанных с созданием условий для должного выполнения указанных функций вопросов местного значения.

Присущая муниципальным образованиям, имеющим статус административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, специфика, обусловленная высокой степенью концентрации в осуществляемых ими публичных функциях и задачах государственных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 219-О-О), в любом случае не предполагает исключений из принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Соответственно органы государственной власти субъекта Российской Федерации, принимая на себя не связанные с наделением органов местного самоуправления таких публично-территориальных единиц отдельными государственными полномочиями публичные обязательства по оказанию им материально-финансовой поддержки, должны использовать финансово-правовые инструменты, которые обеспечивали бы, насколько это возможно, предсказуемость, своевременность (без неоправданных задержек) предоставления финансовых средств в достаточном объеме, с тем чтобы муниципальное образование могло осуществлять — в рамках законных ожиданий — эффективное планирование и фактическую реализацию возложенных на него функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации. Неисполнение же или ненадлежащее исполнение субъектом Федерации принятых на себя обязательств предполагает обращение к средствам судебной защиты прав местного самоуправления, которая должна быть реальной и эффективной, отвечать лежащим в основе правосудия требованиям равенства и справедливости.

Соответственно законодатель субъекта Российской Федерации, снижая объем выделенных муниципальному образованию бюджетных средств, должен иметь для этого финансово-экономическое обоснование и, исходя из недопустимости произвольного отказа от принятых на себя обязательств, предпринимать все усилия к тому, чтобы при соблюдении баланса конституционно значимых ценностей, региональных и местных интересов минимизировать возможные негативные последствия своего решения для осуществления прав местного самоуправления. В свою очередь, ***муниципальное образование, на которое возложены функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, во всяком случае не может быть лишено возможности получения причитающихся ему в связи с осуществлением этих функций денежных средств в объеме, который определен законом субъекта Российской Федерации на конец финансового года. При этом фактическое неисполнение субъектом Федерации обязанности предоставить эти денежные средства в указанном объеме не исключает применение мер публично-правового реагирования в связи с нарушением финансово-правовой дисциплины.***

Таким образом, завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года сами по себе не являются основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не могут служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы — вопреки требованиям статей 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 130–133 Конституции Российской Федерации — предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

## ***2. О реализации принципа субсидиарности в контексте тезиса о единстве публичной власти в государстве***

Анализ насущных проблем модернизации сложившейся практики российского федерализма в фокусе вопросов народовластия (демократии), разделения властей и эффективности государственного управления неизбежным образом приводит к исследованию проблематики разграничения сфер ответственности, полномочий и публичных дел между Российской Федерацией, ее субъектами и, если продол-

жать эту логику и взять предмет в максимально широком измерении, местным самоуправлением. Иными словами, речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти — если опираться на тезис о единстве таковой, что, как известно, составляет эмпирическое «ядро» любой федеративной системы в современном понимании. При этом, однако, имеет смысл говорить не только и не столько о конституционных положениях — применительно к нашей стране они в достаточной мере исследованы правовой наукой, сколько прежде всего о политико-правовой практике в этой сфере, о разделении властей «по вертикали». Справедливо также и то, что в самом первом приближении преобладающие тенденции фактического распределения объема публичных дел могут быть представлены в формате централизации либо децентрализации, а их соотношение может и должно оцениваться в том числе и прежде всего с позиций содержания принципа (идеи) субсидиарности разных уровней публичной власти (публичного администрирования).

Принцип субсидиарности (о котором уже шла речь в § 1.3), к сожалению, не нашедший своего прямого закрепления в российской Конституции 1993 г., все больше и больше входит в употребление в современной Европе с целью именно разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти, действующими на разном территориальном уровне. В 1990-х гг. этот принцип получил закрепление в конституциях ряда зарубежных стран. Конституционно он впервые был зафиксирован в Германии. В 1992 г. в Основной Закон ФРГ была включена новая редакция статьи 23, одно из положений которой гласит: «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе»<sup>177</sup>.

В продолжение мысли, высказанной несколько ранее, также важно отметить, что **построение взаимоотношений по принципу субсидиарности характерно не только для федерального центра и субъектов федерации. С применением этой же модели, безусловно, необходимо выстраивать отношения между государством и местным самоуправлением.** Из этого, в частности, исходят положения Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 188.

<sup>178</sup> СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695). Для Российской Федерации Хартия вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Таким образом, принцип субсидиарности способен сыграть свою положительную роль при разграничении в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Значимость этого принципа возрастает, когда в ответ на потребности развития общества и государства осуществляются перестройка, обновление федеративных отношений.

Принцип субсидиарности необходимо учитывать прежде всего при подготовке правовых актов, призванных разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными органами, органами государственной власти субъектов федерации, органами местных сообществ (муниципалитетов). Когда же акт одобрен и вступил в действие, то применяются уже положения нормативного акта, пронизанного идеей субсидиарности. Таким образом, использование принципа субсидиарности вовсе не означает, что всякий раз, когда возникает вопрос о реализации конкретного полномочия, начинают выяснять, на каком уровне это полномочие должно осуществляться. Точно так же **принцип субсидиарности не означает, что в силу различий между субъектами федерации и (или) муниципалитетами один и тот же вопрос может в конкретной ситуации решаться то федеральными органами, то органами власти субъекта федерации, то на уровне местных сообществ.**

Между тем следует отметить, что идея субсидиарности, востребованная на первых порах в послесоветской России, но все же не «прижившаяся» и не получившая конституционного закрепления, не является для российской политико-правовой мысли принципиально новой. Так, определенно зримые предпосылки для внедрения рассматриваемого принципа в практику российской государственности были обозначены еще в XIX — первой половине XX в. видными российскими государствоведами.

В связи с этим весьма примечательны рассуждения И.А. Ильина о подходах к устройству государства по принципу «учреждения» или по принципу «корпорации». Давая такую классификацию, ученый исходил из того, что жизнь учреждения строится «сверху, а не снизу». В основе создания и деятельности учреждения лежат задачи и принципы опеки над заинтересованными людьми. При этом по вполне понятной причине внешнее и внутреннее устройство учреждения, порядок его жизнедеятельности — это результат усилий его создателя. «Опекаемые» же лица не имеют никакой возможности влияния ни на уклад учреждения, ни на происходящие в нем процессы. «И поскольку государство,— рассуждал И.А. Ильин,— есть не более чем учреждение, постольку народ в нем не управляет собою и не распо-

ряжается, а получает свой порядок и все его блага... в порядке опеки, повиновения и воспитания»<sup>179</sup>.

Напротив, корпорация строится «не сверху, а снизу». Ее образуют активные и равноправные субъекты («деятели») на основе собственного и свободного волеизъявления в стремлении к реализации общего признаваемого интереса. У начал корпорации стоит индивидуум с его мнением, изволением и решением. В этой связи И.А. Ильин утверждал: «И поскольку государство есть корпорация “чистой воды”, постольку оно принимает и последовательно проводит принцип “все через народ”; и самые важные учреждения его, без которых ни одно государство все же не может ни жить, ни действовать,— оказываются подлежащими корпоративному контролю»<sup>180</sup>.

Каждая из обозначенных моделей в своем крайнем проявлении, по мнению И.А. Ильина, неизбежно порождает негативные последствия, искажающие самую ее суть. Так, проведенный «последовательно до конца» принцип учреждения способен погасить социальную и политическую активность граждан, задуть свободу личности и духа и, как результат, привести к тоталитаризму и «его каторжным порядкам». Что же касается принципа корпорации, то его последовательная реализация разрушит всякую власть, в результате чего государство разложится и начнется анархия. «Таким образом,— писал И.А. Ильин,— предел учреждения — тоталитарная тюрьма, предел корпорации — всеобщая анархия»<sup>181</sup>.

Из этого ***И.А. Ильин делал весьма значимый вывод: государство «в своем здоровом осуществлении» должно совмещать в себе черты, как присущие учреждению, так и характерные для корпорации, поскольку «есть такие государственные дела, в которых необходимо властное распоряжение; и есть такие дела, в которых уместно и полезно самоуправление»***<sup>182</sup>.

Что это, если не рассуждения, напрямую соотносимые с интерпретацией практического опыта субсидиарности?

Однако особое место среди направлений российской политико-правовой мысли конца XIX — первой половины XX в. занимают идеи А.С. Яценко — одного из самых ярких представителей русского дореволюционного государствоведения. Его научные взгляды на федерализм, которые, как и взгляды И.А. Ильина, сегодня оцениваются не только как не утратившие актуальности, но и как в целом пророческие, получили свое выражение в фундаментальном труде «Теория

---

<sup>179</sup> Ильин И.А. О монархии и республике // Собр. соч.: В 10 т. / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю.Т. Лисицы. М.: Русская книга, 1993. Т. 4. С. 539.

<sup>180</sup> Там же. С. 540.

<sup>181</sup> Там же.

<sup>182</sup> Там же. С. 539.

федерализма. Опыт синтетической теории права и государства», изданном в 1912 г.

Раскрывая в указанном трактате дуалистическую теорию суверенитета и одновременно критикуя теорию, предполагавшую государственный суверенитет делимым, А.С. Яценко отмечал: «Суверенитет, как верховенство и юридическая полнота власти, по самому своему понятию не может быть делим... Суверенитет так же неразделен, как синтез власти в федеральных соединениях... как не разделен он в унитарном парламенте... Верховенство есть понятие целостное; его нельзя делить, как нельзя делить вообще превосходную степень. Суверенитет есть по самому понятию своему выражение единства власти. Делить суверенитет значит делить единство, что включает в себе логический абсурд. Когда мы утверждаем идею неделимости суверенитета, мы вовсе, разумеется, не предполагаем, что суверенитет организован унитарно, т.е. что существует лишь один суверенный орган... В сущности теория делимости суверенитета смешивает суверенитет с властью, принадлежащей отдельным государственным органам, и из того факта, что разными органами отправляются различные функции власти, она делает неправильное заключение о разделенности самого суверенитета»<sup>183</sup>. И далее ученый делал принципиальный вывод: «Своеобразие суверенитета в федеративном государстве следует искать не в особых свойствах его субъектов, а в организации суверенной власти»<sup>184</sup>.

Таким образом, в контексте теории о суверенитете А.С. Яценко раскрывал предпосылки для применения к федеративным отношениям принципа субсидиарности в тех или иных его проявлениях. Какими же именно должны быть эти проявления, ученый пояснял, сравнивая категории федерализма и автономии: «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это — два совершенно различных принципа. Федерализм, как понятие, скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия — сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей... Сама федеральная организация союза устанавливается именно для охраны местной автономии... Но цель должна быть строго различаема в данном случае от средства; если автономия есть цель, то федеративное устройство есть лишь средство, быть может, наиболее действительная гарантия сохранения автономии»<sup>185</sup>.

И еще одна принципиальная мысль, высказанная в рассматриваемом труде А.С. Яценко: «...мы с достаточной настойчивостью постоянно различали политическую децентрализацию от федерализма. **Если в**

---

<sup>183</sup> Яценко А.С. Теория федерализма... С. 250–252.

<sup>184</sup> Там же. С. 299–300.

<sup>185</sup> Там же. С. 343–346.

**России нужно противодействовать всякому федеративному течению, как жизнеразрушительному, то, наоборот, следует всячески содействовать разумному и целесообразному самоуправлению, как жизнь созидающему и утверждающему началу. Самоуправление вообще есть самодеятельность общества, есть усиление гражданской и политической энергии, есть сила, устойчивость и жизненность общественного порядка, ибо оно тяжесть управления разлагает на многие плечи... Нет ничего более анти-народного, как исключительное поглощение всей национальной жизни столицей»<sup>186</sup>.**

Итак, автономия и самоуправление — цель, а федерация — объединяющее начало, средство ее достижения и гарантия сохранения. Это и есть лекало, по которому, согласно теории А.С. Яценко, следует «выкраивать» модель федерации, практический смысл принципа субсидиарности в конкретно-исторических условиях. Нельзя не отметить, что в данном ключе наблюдается существенное сходство взглядов А.С. Яценко и И.А. Ильина.

**Как видно из предыдущих рассуждений, принцип субсидиарности следует рассматривать прежде всего в контексте проблематики, связанной с централизацией и децентрализацией публичной власти в государстве. Безусловно, российская конституционная модель в этом плане никак не может являться исключением.**

В том или ином восприятии субсидиарность отражает направленность и (или) взаимодействие обозначенных процессов. Здесь, однако, необходимо поставить акцент, приведя следующее хотя и объемное, но весьма точное суждение С.А. Авакьяна: «...надо четко сказать: государство всегда — от своего возникновения до наших дней и на будущее — было, есть и останется централизованной субстанцией. Централизм органически присущ государству и объективируется в том, что определенные функции могут и должны быть приписаны только ему в целом и никак не могут быть отданы территориальным единицам как частям государства. <...> Появившееся в западной политологии и юриспруденции и частично проникшее в российскую науку понятие “децентрализованное государство” следовало бы понимать не так, что это государство, отказавшееся от своих основных задач, а так, что это государство: а) отказавшееся от тех задач, которые совсем не обязательно сосредоточивать на общегосударственном уровне; б) изменившее меру централизма, но увеличившее степень участия регионов в решении тех задач, которые неизбежно остаются на общегосударственном уровне; в) испытывающее доверие к своим регионам, к тому, что они в состоянии не только квалифицированно решать соответствующие вопросы, но при этом

---

<sup>186</sup> Яценко А.С. Теория федерализма... С. 415.

не ударяться в сепаратизм и уважать общегосударственные интересы. <...> Следовательно, так называемое децентрализованное государство — это отнюдь не то государство, которое отпустило, образно говоря, вожжи управления. Оно просто сконцентрировалось на ряде ответственных задач, которые нельзя никому передать и которые одновременно обуславливают само существование государства. Помимо управления определенными отраслями мудрое государство и мудрые правители государства должны оставить в своих руках общее направление государственно-политического развития в нужное русло. Тогда можно надеяться на то, что самостоятельность мест станет прекрасным дополнением централизованного руководства, будет обеспечиваться гармония организации государственных и политико-общественных дел»<sup>187</sup>.

Однако зададимся вопросом: **почему же эти простые и, в общем, очевидные подходы и идеи до сих пор «не работают» в нашей стране или «работают», но лишь отчасти (что, разумеется, не способно изменить сложившуюся картину в целом)?**

Характеризуя существо и глубину обозначенной выше проблемы, профессор И.А. Умнова пишет: «...за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»<sup>188</sup>.

Сопоставимые оценки, в которых кроме того делается акцент на «нежелании» федерального центра совершенствовать сложившуюся практику распределения полномочий между разными уровнями публичной власти в стране, приводит в своих исследованиях и М.В. Глигич-Золотарева, являющаяся одним из признанных в современной российской конституционно-правовой науке специалистов в области федеративных отношений.

В частности, оценивая утвержденные в январе 2017 г. указом Президента России Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, М.В. Глигич-Золотарева отмечает, что в этом контексте «нельзя не упомянуть и о такой застарелой проблеме, как *разграничение полномочий между уровнями публичной власти*. Проблема эта “красной нитью” проходит сквозь всю политику развития регионов, которая проводится далеко не в безвоз-

---

<sup>187</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма... С. 2.

<sup>188</sup> Умнова И.А. Проблемы дефедерализации... С. 52.

душном пространстве, а в уже существующих и законодательно закреплённых отношениях по разграничению и осуществлению полномочий органами власти разных уровней, а также их финансовому обеспечению. <...> В ноябре 2014 г. Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова на одном из мероприятий подчеркнула: «Десять лет прошли с момента разграничения полномочий, и за эти годы Российская Федерация, к сожалению, наделила субъекты и муниципальные образования рядом полномочий без соответствующего обеспечения. Совет Федерации принимал решение относительно того, что нужно проинвентаризировать полномочия, но мои коллеги из Министерства финансов не очень хотят этим заниматься, а это работа, которую все равно необходимо сделать. Без этой работы через 10 лет, с того периода, когда мы это последний раз делали, нам не определится, какие параметры распределения доходов между уровнями бюджетной системы у нас должны быть и какой объем расходных полномочий должны нести все уровни бюджетной системы. Если даже это не будет сделано в 2015 году, мы все равно придем к необходимости сделать эту работу». <...> Разумеется, никакой инвентаризации полномочий проведено не было — ни в 2015, ни в 2016 г. Зато стало ясно, какими должны быть результаты такой инвентаризации. Очевидно, что на фоне стремительных изменений в окружающем нас мире, в т.ч. изменений компетенционной сферы, включая ее финансовую составляющую, нет совершенно никакой практической пользы от инвентаризации полномочий, результат которой можно отразить на листке бумаги (как вариант — странице в текстовом редакторе *Word*), содержащем некие данные. Такой документ очень быстро станет всего лишь «слепком» с конкретного состояния компетенционной сферы, длящегося обычно недолго. Ведь *степень стабильности правового поля в России сегодня крайне невысока...* В таких условиях любая, даже самая глобальная инвентаризация полномочий имеет ценность ровно до момента возложения на регионы и муниципалитеты очередного нового полномочия либо изменения порядка финансирования уже имеющихся, чего обычно ждать приходится не слишком долго»<sup>189</sup>.

По обозначенной проблеме 15 июня 2016 г. на пленарном заседании Совета Федерации выступал «бессменный руководитель» работ по разграничению полномочий и предметов ведения — Д.Н. Козак, занимавший в тот момент должность Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. Как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, в его выступлении «было озвучено два важнейших тезиса:

- признано наличие порядка пятисот полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Федерации без соблюдения

---

<sup>189</sup> Глигич-Золотарева М.В. Новые Основы политики регионального развития Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 31–32.

законодательно установленной процедуры их передачи и не обеспеченных финансированием;

- работа по инвентаризации полномочий должна быть завершена до конца 2016 г.

При этом Постановление Совета Федерации 29 июня 2016 г. № 442-СФ «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» по итогам «правительственного часа» 15 июня 2016 г. поддерживает курс на создание реестра полномочий в форме информационной системы. Указанным Постановлением Правительству рекомендовано «рассмотреть вопрос о создании *федеральной информационной системы, обеспечивающей ведение реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* для оценки финансовой обеспеченности реализации полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета и выработки системных мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотреть открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» <...> Но на этом вопрос о создании электронного реестра полномочий был фактически закрыт»<sup>190</sup>.

Эта в целом безрадостная картина, пожалуй, может быть дополнена еще одним актуальным аспектом, характеризующим неэффективность сложившихся механизмов так называемого бюджетного федерализма. О проблеме закрепления за субъектами Российской Федерации и далее муниципалитетами финансово не обеспеченных мандатов сегодня в среде российских ученых-конституционалистов говорят практически все специалисты. По справедливому замечанию той же М.В. Глигич-Золотаревой, «самым весомым доказательством необходимости радикальных перемен в методологии разграничения полномочий является текущее состояние региональных финансов, во многом зависящих от объема полномочий, осуществление которых возложено на регионы. А состояние это сегодня внушает серьезные опасения. <...> В последние годы наблюдается *устойчивая динамика увеличения расходов региональных бюджетов*, что приводит к возникновению их значительного дефицита. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за последние 15 лет показывает, что начиная с 2008 г. расходы превышают доходы. Большинство региональных бюджетов являются дефицитными. По данным Федерального казначейства, в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. — 75, в 2015 г. — 76. Только самые богатые ре-

---

<sup>190</sup> Глигич-Золотарева М.В. Новые Основы политики... С. 34.

гионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов. У 7 субъектов Федерации дефицит превысил 25 % налоговых и неналоговых доходов. Одна из причин разбалансированности региональных бюджетов — опережающий рост их расходов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за период 2000–2015 гг. включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Федерации вырос в 5 раз. По состоянию на 1 ноября 2016 г. объем государственного долга субъектов Федерации составил 2,21 трлн руб. <...> Такое состояние региональных финансов свидетельствует, в т.ч. и о том, что вопрос с полномочиями до сих пор не закрыт и что он рано или поздно потребует определенных изменений в методологии разграничения»<sup>191</sup>.

Следует отметить, что к настоящему времени кардинального изменения ситуации с показателями региональных бюджетов не произошло. Согласно официальным данным, размещенным на сайте Министерства финансов России, величина государственного долга субъектов Федерации по-прежнему колеблется около суммы, равной 2 трлн руб.<sup>192</sup>, а «неожиданно» образовавшийся по итогам 2018 г. (за 2019 г. официальной статистики пока нет) профицит региональных бюджетов в сумме более 0,5 трлн руб.<sup>193</sup> обусловлен отнюдь не резким увеличением источников доходной части региональных бюджетов, прорывными успехами в экономике и перераспределением расходных обязательств (полномочий) между разными уровнями публичной власти, а лишь техническими мерами, в ряду которых основную роль сыграла реструктуризация кредитов, полученных субъектами Российской Федерации в предшествующие годы из федерального бюджета и от коммерческих организаций. Однако понятно, что это вовсе не решение проблемы по существу, а лишь ее камуфлирование с помощью средств официальной статистики.

Возникают закономерные вопросы: ***почему действительная картина федеративной практики в нашей стране выглядит именно так и возможно ли в этом контексте вообще всерьез рассуждать об идеях субсидиарности?*** Как представляется, ключевая причина здесь кроется в том, что в определенный период времени — в «нулевые» годы — страна столкнулась с преждевременной попыткой реализации подходов, нацеленных, по выражению А.С. Яценко, на рост унитарной идеи. Сами по себе тенденции к унитаризации федеративных государств, вполне вероятно, не так плохи, как может показаться на первый взгляд; но их возвращение, думается, должно проис-

---

<sup>191</sup> Глигич-Золотарева М.В. Новые Основы политики... С. 35–36.

<sup>192</sup> Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований по состоянию на 10.07.2020. URL: [https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub\\_debt/](https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/) (опубликовано 20.08.2019; дата обращения: 01.08.2020).

<sup>193</sup> Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 г. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/analysis/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/) (опубликовано 01.03.2019; дата обращения: 01.08.2020).

ходить эволюционным путем, «снизу». В нашей же стране эти тенденции, напротив, стали закономерным следствием усиления властной вертикали, повсеместной и широкой имплементации подходов «ручного управления».

Характерна в этой ситуации ремарка О. Сысуева, бывшего министра труда и социального развития России (1997–1998 гг.), который при обсуждении недавно возникшего в общественно-политическом пространстве страны вопроса о «ленивых бедных» и необходимости передать полномочия по определению их нуждаемости в государственной поддержке на уровень субъектов Федерации заметил: «Это всё действие так называемой “вертикали власти”. Если бы регионы, как это записано в Конституции, были бы достаточно самостоятельны и у нас была федерация, а не унитарное государство, которым Россия сейчас является по сути, то было бы справедливо отсылать такие компетенции, решение таких вопросов на места — на уровень регионов. Нынешняя попытка лишней раз доказала, что *сами региональные власти хотят обратно в СССР. Пока не будет настоящего федерализма, так и будет президент отвечать по телевизору, почему нет отопления в селе Свердловской области*»<sup>194</sup>.

В контексте обсуждаемого вопроса о реализации принципа субсидиарности в парадигме отношений «государственная власть — местное самоуправление» остается лишь выразить надежду, что тезис о единой системе публичной власти, нашедший отражение в соответствующих нормах Поправок-2020, будет означать и единство ответственности публичной власти перед населением за результаты осуществляемого публичного администрирования, а значит, послужит необходимым катализатором для разрешения накопившейся в данной сфере критической массы проблем: ведь для обычного гражданина, в сущности, не так уж и важно, какой именно из уровней *единой системы публичной власти* отвечает за то, чтобы у него — в селе Свердловской области — было отопление. О том же, насколько такое предположение оправданно и может являться реализуемым, пусть заинтересованный читатель судит самостоятельно: это всецело его prerogativa.

## **РЕЗЮМЕ**

Обсудив в рамках настоящей главы комплекс вопросов и проблем, связанных с дальнейшим развитием института местного самоуправления в нашей стране, следует, подводя итог, в очередной раз расставить некоторые акценты, касающиеся содержания блока изменений и дополнений в главу 8 российской Конституции, предусмотренных Поправками-2020.

---

<sup>194</sup> *Нелюбин Н.* «Люди в России не оглядываются на наши мудрые решения». Бывшие министры труда и соцразвития про «ленивых бедных». URL: <https://www.fon-tanka.ru/2019/06/17/120/> (опубликовано 17.06.2019; дата обращения: 10.07.2020).

Прежде всего важно отметить, что в обновленной редакции соответствующих конституционных положений теперь непосредственно закрепляется принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации. В контексте принятых в предыдущие годы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в которых — согласно вышеуказанному принципу — уже содержится конституционное истолкование многих положений федерального законодательства, а также конкретных аспектов его реализации и применения, закрепление принципа единства системы публичной власти выглядит оправданным: это соответствует уже сложившейся правореализационной практике.

Вместе с тем нельзя забывать, что ключевая идея, обеспечивающая жизнеспособность любых комплексных, многоуровневых систем публичного администрирования, а также их поступательное эволюционное развитие в верном направлении, может быть реализована лишь при условии сбалансированного, конструктивного взаимодействия между всеми уровнями публичной власти. Это неоднократно подчеркивал в своих правовых позициях Конституционный Суд России. Нахождение искомого баланса, создание необходимой для конструктивного взаимодействия среды — это уже вопрос конкретного практического осуществления конституционных положений, одним из которых (хотя и неписаным) выступает, конечно же, принцип subsidiarity.

### **Вопросы для самоконтроля и углубленного изучения**

1. В чем состоят основные характерные черты современной модели местного самоуправления в нашей стране? Чем принципиально эта модель отличается от моделей организации власти на местах в период царской России и в советскую эпоху? Отвечает ли современная модель местного самоуправления в России международным, прежде всего европейским, стандартам в данной области?

2. В каких основных аспектах можно рассматривать местное самоуправление как общественно-политический феномен? Как понимается местное самоуправление в Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»? Являются ли представления о местном самоуправлении, заложенные в логику перечисленных нормативных актов, взаимно сопоставленными?

3. Каков порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями? Почему, на ваш взгляд, законодательством не предусматривается возможность наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления поселений? В чем заключается отличие участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий от наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями?

## **Темы, рекомендуемые для подготовки докладов, рефератов**

1. Муниципальная власть в системе публичной власти в Российской Федерации.
2. Проблемы реализации компетенции местного самоуправления.
3. Муниципальные правовые акты: понятие и виды.
4. Территориальная организация местного самоуправления: проблемы теории и практики.
5. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления: конституционно-правовые основы.
6. Основные этапы становления и развития местного самоуправления в России.
7. Укрепление вертикали публичной власти: конституционно-правовые аспекты.
8. Конституционная ответственность в системе местного самоуправления: опыт России и зарубежных стран.
9. Бюджетный федерализм в России: состояние и тенденции (муниципальный аспект).
10. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: понятие, процедуры, ответственность за результаты.

## **РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ: ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ (заключительные ремарки)**

Завершая работу над основной, нарративно-аналитической частью данной книги и излагая авторский взгляд по вопросу о будущем российской Конституции и отечественного конституционализма в целом, считаем правильным вновь обратиться к вопросу о правосознании, и правопонимании в частности. Вероятно, заинтересованного читателя в некотором смысле может удивить такой неожиданный «поворот», ведь мы всё еще очень часто по традиции, доставшейся нам от советской школы правоведения, продолжаем оценивать подавляющее большинство юридических явлений преимущественно с позиций аналитической юриспруденции, в логике юридических догм. Реальность, однако, гораздо сложнее, чем может показаться на первый взгляд, вследствие чего средств аналитической юриспруденции нередко недостает для применения юридических догм с актуальной действительностью. И потому нам существенно ближе в методологическом плане инструментарий юридической психологии и юридической социологии, а их началом и одновременно следствием выступает философия права.

Именно по этой причине мы уже несколько раз обращались к тематике правосознания, духовно-нравственного воспитания масс, морально-этических оснований права — и во вступительной статье к данной книге, и в рамках тезисов для осмысления и дискуссии. Едва ли стоит повторяться, приводя авторитетные точки зрения И.А. Ильина, В.Д. Зорькина, С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря и многих других отечественных корифеев науки, чье богатое теоретическое наследие, бескомпромиссно опирающееся на самые острые жизненные примеры и ситуации, уже стало неопровержимым фундаментом, подтверждающим оправданность и перспективность применения в оценке правовых явлений междисциплинарных подходов — методов юридической философии, психологии, социологии и других гуманитарных наук.

И вопрос о Поправках-2020 — в том смысле, смогут ли они что-либо изменить в сложившейся модели российского конституционализма, а если да, то насколько кардинально и как скоро, — безусловно, один из тех, которые необходимо рассматривать не только и не столько с позиций аналитической юриспруденции, сколько в аспекте существующих проблем в области массового правосознания в России, преодоления его извечных деформаций — правового нигилизма

и, что немаловажно, правового идеализма, выступающего антитезой по отношению к первому, но тоже являющегося крайностью. А начать следует, пожалуй, с того, что согласно части 1 статьи 1 российской Конституции Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Правовой нигилизм и правовой идеализм несовместимы с этими характеристиками, поскольку отрицают правовую идею закона и правового государства, сочетающего в себе последовательный демократизм, суверенитет народа как источника власти, подчинение государства обществу.

К глубокому сожалению, различные формы правового идеализма и правового нигилизма стали для современного российского общества привычными явлениями, довольно естественно проникнувшими в массовое сознание людей. ***В результате российское общество сталкивается с двумя крайностями правовой культуры: тотальной недооценкой права и, напротив, его переоценкой. Как указывает Н.И. Матузов, «оба эти явления, казалось бы, разновекторные и несовместимые, мирно уживаются и образуют вместе общую безрадостную картину юридического бескультурья»***<sup>195</sup>. Именно с этим связаны трудности, переживаемые нашим обществом. Стремление произвольно переиначить сложившуюся юридическую систему и манипулирование правом приводят к катастрофическим последствиям. Они стали опасной хронической болезнью, поразившей все звенья и структуры государства, весь его организм, и в то же время — привычным образом жизни россиян, его негативной стороной. Значит, проблема определения сущности правового идеализма и правового нигилизма, их факторов и путей преодоления актуальна, и, возможно, актуальна как никогда прежде.

### ***Правовой нигилизм — сюжетный лейтмотив в российской истории государства и права?***

Правовой нигилизм — что это и в чем он выражается? О данном явлении говорят и пишут чаще, нежели о правовом идеализме. Оно более знакомо обывателю и, по всей вероятности, действительно более широко присутствует в повседневной жизни по сравнению с его идеологической антитезой, строящейся на необоснованной уверенности во «всесилии» права и закона.

Чтобы охарактеризовать сущность правового нигилизма, необходимо сначала определиться с интерпретацией родового понятия «нигилизм». Принято считать, что термин «нигилизм» происходит от латинского слова *nihil*, которое переводится как «ничто», «ничего», «непризнание чего-либо».

---

<sup>195</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм // Общая теория государства и права: Теория права: Академический курс в 2 т. / Борисов В.В., Витрук Н.В., Гранат Н.Л., Гревцов Ю.И. и др. М.: Зерцало, 1998. Т. 2. С. 400–401.

Одним из первых наиболее полно отразил содержательные характеристики нигилизма Ф. Ницше, которого по праву можно назвать родоначальником философской теории нигилизма. Так, он писал: «Что обозначает нигилизм? — *То, что высшие ценности теряют свою ценность*. Нет цели. Нет ответа на вопрос “зачем?”»<sup>196</sup>. Некоторые исследователи считают, что нигилизм — это одна из форм мироощущения и социального поведения, разновидность фрондерства и бунтарства.

В современном понимании нигилизм — это «полное отрицание всего, полный скептицизм»<sup>197</sup>. Следовательно, ***нигилизм означает крайне отрицательное отношение субъекта (группы, класса) к любым общепринятым социально необходимым ценностям, нормам, взглядам, идеям, отдельным, а подчас и всем, устоям человеческого бытия. Решительно отрицая ценности, нигилизм не выдвигает какой-либо позитивной программы или усугубляет до неприемлемых пределов ее абстрактность, зыбкость, аморфность***. И.П. Золотусский в этой связи отмечает, что у нигилиста «всегда виноват кто-то, но не он»<sup>198</sup>. Девиз нигилистов — все вокруг не так устроено, требует замены. Согласно общепринятой в науке точке зрения, нигилизм воспринимается как деструктивное явление действительности.

Как мировоззренческое течение нигилизм зародился довольно давно, но наибольшее распространение получил в XIX–XX столетиях, главным образом в Западной Европе и России. «Но, увы, именно в России нигилизм дал самые обильные всходы»<sup>199</sup>. Он имеет в нашей стране глубочайшие исторические корни. Неслучайно уже очень давно было сказано: на Руси всегда правили люди, а не законы. Отсюда безразличное и неуважительное отношение к закону «как свойство природы, ментальности русского обывателя»<sup>200</sup>.

Обстоятельная характеристика философии нигилизма, распространившейся в начале XX столетия в определенных слоях русского общества, была дана в знаменитом сборнике «Вехи», получившем широкий общественный резонанс. Один из авторов сборника — С.Л. Франк — называл умонастроение интеллигенции морализмом: «Русский интеллигент не знает никаких абсолютных ценностей, никаких критериев, никакой ориентировки в жизни, кроме морального разграничения людей, поступков, состояний на хорошие и дурные, добрые и злые... Морализм русской интеллигенции есть лишь выражение и отражение

---

<sup>196</sup> Ницше Ф. Воля к власти. Опыт переоценки всех ценностей / Пер. с нем. Е. Герцык и др. М.: Культурная Революция, 2005. С. 31.

<sup>197</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., доп. М., 1995. С. 408.

<sup>198</sup> Золотусский И.П. Нигилисты второй свежести. Иркутск, 2008. С. 6.

<sup>199</sup> Сапронов П.А. Путь в ничто. Очерки русского нигилизма. СПб., 2010. С. 5.

<sup>200</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни // Право и политика. 2012. № 12. С. 2080.

ее нигилизма... Под нигилизмом я разумею отрицание или непризнание абсолютных (объективных) ценностей»<sup>201</sup>.

Таким образом, **общей родовой чертой всех форм нигилизма выступает отрицание. Правовой нигилизм в этом, феноменологическом отношении не является исключением, а лишь имеет своим объектом систему правовых ценностей, сформировавшихся в обществе.**

Для нашей страны нигилизм — это устойчивая всеобщая многовековая традиция. На протяжении длительного времени право в обществе «развитого социализма» всячески умалялось, в нем не видели истинно демократического и краеугольного института, высокой социальной и моральной ценности. Предпочтение отдавалось экономике, политике, идеологии, партийной линии. Идеи же права нередко третировались, отрицались. Право, скорее, терпели как формальный атрибут, свойственный любому «благопристойному обществу». В целом право считалось «неполноценной и даже ущербной формой социальной регуляции, лишь на время и лишь в силу печальной необходимости заимствованной»<sup>202</sup> у прежних эксплуататорских эпох. На практике при этом воплощалась ленинская идея, согласно которой в основе социалистического государства лежит диктатура пролетариата, представляющая собой «ничем не ограниченную, никакими правилами не стесненную, опирающуюся непосредственно на силу, а не на закон, власть»<sup>203</sup>, т.е. право сильного.

**Для нигилизма характерно гипертрофированное и явно выраженное сомнение в известных ценностях и принципах. При этом для его демонстрации зачастую избираются наихудшие способы действия, граничащие с антиобщественным поведением, нарушением моральных, правовых норм, ломкой исторических традиций и обычаев.** В советский период правовой нигилизм повсеместно присутствовал в реальной жизни, причем нередко в самых грубых формах: массовые репрессии, беззаконие, борьба с врагами народа и др. Также все это хорошо прослеживалось в разгар перестройки: раздавались призывы к всеобщему покаянию; ключевые идеологемы перестройки нередко основывались на нигилизме, провозглашался иллюзорный принцип «У нас все плохо, у них, на Западе, все хорошо». Именно тогда нигилизм стал стремительно набирать обороты на волне охватившего страну всеобщего негативизма, когда все и вся переоценивалось, переосмысливалось, осуждалось, отвергалось, с пьедестала сбрасывались авторитеты, которым еще вчера беззаветно верили. Нигилизм сопровождался такими явлениями, как безудержное самобиче-

---

<sup>201</sup> Франк С.Л. Этика нигилизма // Вехи: Сб. статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 152–156.

<sup>202</sup> Соловьев Э.Ю. Правовой нигилизм и гуманистический смысл права // Квинтэссенция: Философский альманах. М., 1990. С. 164.

<sup>203</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 376.

вание, развенчание и осмеяние всего прежнего опыта, уничтожительная критика сложившихся культурно-исторических традиций и привычек, авральная приватизация, заикленность на обличительстве, утрата чувства национального достоинства, общечеловеческих ценностей, культивирование безнравственности, всеобщее разгосударствление, формирование у общества комплекса неполноценности, синдрома вины «за исторический грех».

Нигилизм многолик: в зависимости от содержания отрицаемых ценностей различают нигилизм нравственный, политический, религиозный, правовой и др. Более частным и конкретным проявлением нигилизма как социокультурного феномена выступает правовой нигилизм — разновидность социального нигилизма как родового понятия<sup>204</sup>. **Под правовым нигилизмом следует понимать релятивизацию аксиологических установок сознания в правовой сфере по отношению к праву. При этом правовой нигилизм — наиболее опасный и широко распространенный в современном правовом пространстве феномен.**

Говоря об актуальных вопросах правового нигилизма, Н.И. Матузов указывает, что его сущность заключается «в общем негативно-отрицательном, неуважительном отношении к праву, законам, нормативному порядку, а с точки зрения корней, причин — в юридическом невежестве, косности, отсталости, правовой невоспитанности основной массы населения»<sup>205</sup>. Ключевыми моментами здесь выступают: надменно-пренебрежительное, высокомерное, снисходительно-скептическое восприятие права; неверие в высокое предназначение, возможности и даже необходимость права; безразличное отношение к праву. **В конечном счете речь идет о невостребованности права в целом и как такового.**

Причины появления этого недуга многие исследователи объясняют нашей многовековой традицией, опирающейся не на закон, а на право сильного, в частности традицией многовекового самодержавно-крепостнического правления в Российской империи<sup>206</sup>, «врожденным» правовым нигилизмом в правосознании русского народа<sup>207</sup>, укорененностью нигилистического отношения к праву в специфике правового менталитета россиян как одной из характеристик отечествен-

---

<sup>204</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни. С. 2082.

<sup>205</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 590.

<sup>206</sup> Утенков Г.Н. Политико-правовые проблемы нигилизма в деятельности органов власти: Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/220923.html> (дата обращения: 01.08.2020).

<sup>207</sup> Смирнов А.М. Феномен правового нигилизма в российском обществе и готовность граждан к внесудебным способам разрешения криминальных конфликтов // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 143–146.

ной культурной традиции<sup>208</sup>, исторически сложившимися духовно-нравственными элементами мировоззрения, передаваемыми из поколения в поколение, что позволяет рассматривать его как категорию культуры с определяющим признаком традиционности<sup>209</sup>, и т.д. В своих письмах историк В.О. Ключевский с горечью признавался: «Не виноват я в том, что мало обращаю внимание на право: меня приучила к этому русская жизнь, не знавшая никакого права»<sup>210</sup>. Как в свое время отметил А.И. Герцен: «Русский, к какому бы классу он ни принадлежал, нарушает закон всюду, где он может сделать это безнаказанно; точно так же поступает правительство»<sup>211</sup>. Нельзя обойти вниманием и не менее популярную мысль М.Е. Салтыкова-Щедрина, что суровость российских законов смягчается необязательностью их исполнения.

***Таковы отечественные правовые традиции, культура, привычки, образ жизни. К сожалению, мы не только не избавились от этого застарелого порока, но и в полной мере унаследовали его, а во многом и обогатили.***

Из современных российских исследователей, например, М.О. Хазамов отмечает, что государство в лице управленческих элит нигилистически пренебрегает интересами и правами личностей и групп, в то время как личности и группы научаются нигилистически игнорировать правовые требования государства<sup>212</sup>. Основной причиной правового нигилизма становится знание людей о том, что законы не исполняются и нарушаются. Когда человек узнает о противоправном действии или бездействии, за которым не последовало справедливое наказание, его вера в силу закона может упасть до такого уровня, что он вообще не будет учитывать закон в своих действиях, дойдя до крайности правового нигилизма.

Аналогичного мнения придерживается и Л.М. Белкин, который указывает, что правовой нигилизм «органически присущ субъектам властных полномочий, он происходит от органов государственной власти и объективно порождается бюрократической сущностью административного аппарата, поскольку именно отрицание права — способ его существования»<sup>213</sup>. Такой правовой нигилизм имеет своим источ-

---

<sup>208</sup> Смоленский М.Б. Правовая культура как элемент социокультурного пространства: Перспективы становления в современной России: Дис. ... д-ра социол. наук. Ростов-н/Д., 2003.

<sup>209</sup> Громыко В.А. Социокультурный феномен правового нигилизма в России: Дис. ... канд. филос. наук. М., 2005.

<sup>210</sup> Ключевский В.О. Письма. Дневники. Афоризмы и мысли об истории. М., 1968. С. 378.

<sup>211</sup> Герцен А.И. Собр. соч. М., 1956. Т. 7. С. 251.

<sup>212</sup> Хазамов М.О. Правовой нигилизм как фактор угрозы социальной безопасности России: Дис. ... канд. филос. наук. Краснодар, 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/218007.html> (дата обращения: 01.08.2020).

<sup>213</sup> Белкин Л.М. Генезис правового нигилизма в контексте теорий бюрократизма // Гос-во и право. 2013. № 10. С.19.

ником противоправные решения, действия или бездействие властей и является следствием бюрократических принципов их деятельности.

Таким образом, **правовой нигилизм в обществе произведен от аппаратного правового нигилизма, порожден необходимостью приспособления общества к постоянному нарушению законов властью**. По этому поводу на заре российских реформ 1990-х гг. Е.Т. Гайдар писал: «Не забудем, что чиновник всегда потенциально более криминогенен, чем бизнесмен. Бизнесмен может обогащаться честно, только бы не мешали. Чиновник может обогащаться только бесчестно. Так что бюрократический аппарат несет в себе куда больший заряд мафиозности. Чем бизнес. А каркас бюрократической системы легко может стать каркасом системы мафиозной, весь вопрос только в целях деятельности»<sup>214</sup>.

Законодатели, видя, сколь незначительно влияние их актов на ситуацию в обществе, пытаются включиться в непосредственное управление страной, расширяя тем самым свою компетенцию. Исполнительные органы власти осуществляют экспансию в область законотворчества, создавая подзаконные нормативно-правовые акты под сиюминутные нужды управления, причем нередко с нарушением законов. Исчерпывающую характеристику современного подзаконного нормотворчества дает Н.И. Матузов: «Нередко подзаконные акты становятся “надзаконными”. С помощью последних при желании достигаются цели, прямо противоположные тем, которые закладывались в букву и дух закона. Принимаемые в большом количестве правовые нормы не стыкуются, плохо синхронизированы. В результате возникают острейшие коллизии, особенно между общефедеральным и региональным законодательством»<sup>215</sup>. Е.Г. Ясин по данному поводу также отмечал: «Закон и административная система несовместимы. Нет, законы, конечно, принимаются и иногда применяются. Но действительность их, если присмотреться, крайне слаба... Почему? Секрет прост: в административной системе над всеми нормами стоит право начальника командовать подчиненными. Любое общее правовое регулирование его ущемляет. Поэтому бюрократия сопротивляется такому регулированию, а когда законы все же принимаются, делает все, чтобы обеспечить их безвредность для себя. Лучший способ — лишить закон прямого действия, сделать необходимым его дополнение подзаконными актами — постановлениями, распоряжениями, инструкциями»<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Гайдар Е.Т. Смуты и институты. Государство и эволюция. М., 2010. С. 243.

<sup>215</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 266.

<sup>216</sup> Ясин Е.Г. Трактат об административной системе // Не смей командовать! От административно-командных к экономическим методам управления / Под ред. Н.Я. Петрова. М.: Экономика, 1990. С. 91.

Итак, **в рождении правового нигилизма существенную роль играет соблазн подмены субъектами властных полномочий целей и интересов государства и общества собственными корпоративными целями и интересами бюрократического аппарата и (или) его отдельных представителей. Отсюда вытекают стремление избежать надлежащего правового регулирования, лоббирование законов «под себя», подмена законных подзаконными правовыми актами, лишаящими закон прямого действия.** «Мы наблюдаем сегодня правовой цинизм властных структур и правовой нигилизм подвластных»<sup>217</sup>.

Таким образом, правовой нигилизм исходит не только от общества, но и от властных структур, т.е. как снизу, так и сверху. Правовой нигилизм общества является производным от правового нигилизма власти. Полагаем, что бюрократический, чиновничий нигилизм, основанный на всевластии государственной элиты, более разрушителен и ведет к тяжелым последствиям. Не учитывая этого фактора, вступить в противоборство с правовым нигилизмом народа бессмысленно, ибо преодолеть таковой будет невозможно.

Теперь необходимо обратить более пристальное внимание на источники и причины правового нигилизма. Источники, как правило, носят глубокий, постоянный и трудноустраняемый характер: например, социальные условия, бедность, низкий уровень правосознания и правовой культуры населения и др. Причины же более скоротечны в плане существования во времени, разнообразны, они могут проявляться и исчезать или устраняться, в том числе и сами по себе. При этом определенные обстоятельства могут одновременно выступать и как источник, и как причина, и как форма выражения правового нигилизма.

**Серьезная форма проявления правового нигилизма — слабая правовая защищенность личности, подрывающая веру в закон, в способность государства обеспечить порядок и спокойствие в обществе, оградить людей от криминального разгула, социального неравенства перед законом и судом, социальной несправедливости. Бессилие права может вызывать в этом случае лишь всеобщее раздражение. Право как бы само продуцирует нигилизм. Человек перестает уважать право, поскольку не видит в нем надежную опору и защиту. В таких условиях даже у законопослушных граждан вырабатываются правовой нигилизм, недоверие к существующим институтам, правовой скепсис.**

Вместе с тем характерным признаком нигилизма является степень отрицания, т.е. интенсивность, категоричность и бескомпромиссность такового с преимущественным преобладанием субъективного начала.

---

<sup>217</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни. С. 2086.

Необходимо выделить некоторые общие, определяющие черты современного правового нигилизма. Достаточно подробно они были описаны Н.И. Матузовым<sup>218</sup>. К ним ученый относит:

*во-первых*, подчеркнуто демонстративный, воинствующий, цинично-агрессивный и неконтролируемый характер;

*во-вторых*, массовость, тотальность, широкую распространенность не только среди граждан, социальных групп, но и в официальных структурах публичной власти;

*в-третьих*, многообразие форм проявления — от криминальных до легальных, от парламентско-конституционных до митинго-анархических и охлократических, от «верхушечьих» до бытовых; для многих он стал образом жизни, привычной повседневностью;

*в-четвертых*, особую степень вредности, разрушительности; оппозиционную и конфронтационную направленность, нередко принимающую форму «вызова», «обструкции», «подстрекательства»; в моде не позитив, а негатив; в социальной среде распространяются различного рода фобии, вражда, нетерпимость, проявления экстремизма;

*в-пятых*, слияние с государственным, политическим, культурным, нравственным, духовным, национальным, интеллектуальным нигилизмом, образующими вместе единый деструктивный процесс, ведущий в конечном счете к дестабилизации общества;

*в-шестых*, связь с негативизмом — более широким мировоззренческим течением, захлестнувшим сначала советское (в конце 1980-х гг.), а затем российское общество в ходе демонтажа старой и создания новой общественно-политической системы, смены образа жизни, социальных и нравственных ориентиров; доминирование разрушительных тенденций над созидательными;

*в-седьмых*, огульную критику и отрицание всего и вся по радикальному принципу «чем хуже, тем лучше», исходящие от определенных сил и групп, вовлеченных в острую политическую борьбу с властью и конфликующих с ней; преобладают лозунги не «за», а «против»; умником считается тот, кто больше всех отрицает и порицает.

***В итоге правовой нигилизм можно определить как психологически отрицательное (негативное) отношение к праву со стороны граждан, должностных лиц, государственных и общественных структур, а также фактические правонарушающие действия указанных субъектов; феномен, выступающий в качестве элемента общественного сознания, образа жизни, ментальности; способ, линию поведения индивида либо коллектива.***

Сегодня главная причина неуважительного отношения к закону — системный кризис общества. Дефицит политических прав, неверие в реальную значимость закона и силу права, скоростное правотворчество, коррупция, слабая правореализация, бюрократия, криминоген-

---

<sup>218</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни. С. 2086–2087.

ная действительность, политическая напряженность, пауперизм, экономические неурядицы, неравенство перед законом и судом, социальная несправедливость, традиционное разгильдяйство, неприученность к порядку и дисциплине, некомпетентность и неэффективность власти, утрата к ней доверия и многое другое — все это не только не способствует преодолению правового нигилизма, но и постоянно воспроизводит, приумножает его.

Именно поэтому наша **страна нуждается как в социально-экономической и политической стабильности, так и в стабильности правовой сферы. Более того, правовая стабилизация (последовательное соблюдение порядка и законности) может в немалой степени способствовать улучшению положения дел во всех других областях, ибо правовая дисциплина лежит в основе общегосударственного порядка.**

Конституция России, принятая 12 декабря 1993 г., как раз и призвана была нормализовать обстановку, порожденную перестройкой и последовавшими за ней событиями распада Советского государства, обеспечить эффективную деятельность всех государственных и политических институтов. Конституция 1993 г. написана юристами, которые исходили из критерия истины, лежащего в основании социального реализма. Для власти же гораздо важнее *в тот момент* оказалась не действительность, а будущее, т.е. то идеальное состояние общества, которое политическое руководство представляло для нашей страны. Российская Конституция 1993 г. постепенно стала своего рода визитной карточкой, выполняющей пропагандистские функции по созданию будущего «Града Солнца», но при таком контексте несколько дистанцированной от сложной и постоянно меняющейся реальности. Однако правовой идеализм является оборотной стороной нигилизма: ведь от отрицания правовой действительности только один шаг до отрицания юридической нормы.

Проблема также в том, что разработанная в спешке и принятая с многочисленными нарушениями на референдуме российская Конституция 1993 г. имела и имеет до сих пор явно недостаточную легитимацию в глазах населения и социальную базу (она была поддержана, по сути, лишь одной третью избирателей, 14 субъектов Федерации за нее вообще не голосовали, 17 проголосовали против), что затрудняет достижение на ее основе гражданского доверия и согласия. Указанное обстоятельство в значительной степени снижает этический авторитет и реальную силу Конституции страны. А это, в свою очередь, еще один источник эскалации правового нигилизма, ибо подобное отношение к Основному Закону государства не позволяет личности сформировать четкую, целостную и активную позицию в отношении правовой реальности.

Таким образом, существует конституционный нигилизм, который выражается в отчуждении граждан от Основного Закона государства, а равно и от других основополагающих актов, регулирующих общест-

венные отношения, во внутреннем неприятии их в качестве настоящего легитимных.

Например, В.А. Туманов по данному поводу отмечал, что «как только страна отказалась от тоталитарных методов правления и попыталась встать на путь правового государства, как только люди получили реальную возможность пользоваться правами и свободами, так сразу же дал о себе знать низкий уровень правовой культуры общества, десятилетия царившие в нем пренебрежительное отношение к праву, его недооценка. Юридический нигилизм при востребованном праве оказался куда более заметным, чем при праве невостребованном»<sup>219</sup>.

Ш. Монтескье еще в XVIII в. писал: «Когда я отправляюсь в какую-либо страну, я интересуюсь не тем, хороши ли там законы, а тем, как они осуществляются, ибо хорошие законы встречаются везде»<sup>220</sup>.

**Правовые регуляторные средства должны использоваться в совокупности с другими мерами — экономическими, политическими, социальными, культурными, нравственными, организационными. Лишь тогда они могут дать желаемый результат, а не остаться формальным атрибутом.**

Кроме того, можно говорить о правовом нигилизме в России и на уровне правореализации, «а в этом случае самые мудрые и совершенные законы лишаются смысла»<sup>221</sup>. Еще больший правовой нигилизм порождают законы, которые невозможно исполнить. В одних случаях потому, что отсутствуют необходимые механизмы их претворения в жизнь, в других — из-за того, что вокруг простирается аномальная среда для их функционирования. Процветают нравственный, политический и правовой нигилизм, общественные отношения находятся в состоянии крайней неустойчивости, законы бессильны их упорядочить, стабилизировать, направить в нужное русло. В этом смысле право не справляется со своими регулятивными и охранительными функциями.

Между тем, **как писал И.А. Ильин, «честным, законопослушным можно быть только по личной убежденности, в силу личного решения. Без этого нет правосознания и лояльности, и гражданин становится не опорой, а брешью в правопорядке»**<sup>222</sup>.

Именно поэтому следует различать законопослушание и законоуважение. Законопослушание основано большей частью на страхе, принуждении, в то время как законоуважение — на глубоком осознании необходимости следовать закону и праву. Это добровольная позиция индивида, соблюдение им закона не за страх, а за совесть.

---

<sup>219</sup> Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Гос-во и право. 1993. № 8. С. 52.

<sup>220</sup> Монтескье Ш. О духе законов. СПб., 1900. С. 274.

<sup>221</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни. С. 2086.

<sup>222</sup> Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 182.

На личностном уровне, по мнению Н.И. Матузова, правовой нигилизм выступает в двух ипостасях: как состояние умов, чувств, настроений и как образ действий, линия поведения<sup>223</sup>. Именно действие — непосредственный индикатор вредности и опасности явления. Поступки — плоды помыслов, поэтому не иначе как по поступкам, действиям можно судить о наличии и последствиях правового нигилизма.

Таким образом, констатируем, что во многом негативное отношение россиян к правовым установкам власти обусловлено исторически. Правовой нигилизм в нашей стране формировался параллельно с политико-правовой системой на протяжении веков — как реакция на несправедливость социально-политического устройства. Потому он, видимо, вполне может считаться одной из особенностей менталитета россиян. Вместе с тем необходимо учитывать и то обстоятельство, что правовой нигилизм стал свойством нашего национального характера как следствие нашего «искания правды», которое все-таки является преобладающим в российском народном сознании. Ретроспективный взгляд показывает, что помимо различных форм правового нигилизма Россия всегда демонстрировала удивительные примеры правового идеализма, притом реализованные на практике.

### ***Правовой идеализм: хорошо это или плохо?***

«Правовой идеализм» — условное понятие. Оно, как правило, употребляется в смысловой связке со словами «идеализация», «идеалист», «идеальный». Под идеализмом обычно подразумеваются отрыв от действительности, наивность, иллюзии, романтизм, мечтание о прекрасном, но нереальном, «пустые фантазии».

Идеализм, как и нигилизм, проявляется во всех сферах жизни общества. Не исключение и правовая сфера, что и дает основание называть идеализм правовым, рассматривать его в виде определенной антитезы правового нигилизма. В случае с правовым идеализмом на право возлагаются несбыточные надежды, оно становится неким фетишем, его безусловно признают и ему слепо поклоняются. Правовой идеализм заключается в незнании природы и сущности права, вследствие чего преувеличиваются регулятивные возможности последнего, всемогущество в жизни общества.

***Правовой идеализм выступает прямой противоположностью правового нигилизма, однако эти две категории имеют сходные по содержанию последствия негативного характера.*** Хотя внешне идеализм менее заметен, он ничуть не менее вреден для государства и общества, чем правовой нигилизм. Правовой идеализм крайне деструктивен по своим последствиям, которые обнаруживаются не сразу, а, как правило, «потом», когда становятся очевидными. Он неизбежно приводит к волюнтаризму, когда человеческой воле припи-

---

<sup>223</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни. С. 2085.

сывается основная роль в развитии правовой системы, но при этом не учитываются объективные закономерности общественного развития, традиции, менталитет. Поэтому, «борясь с правовым нигилизмом, не следует впадать в другие крайности — правовой фетишизм, волюнтаризм, идеализм. Наивно требовать от права большего, чем оно заведомо может дать, ему необходимо отводить то место и ту роль, которые вытекают из объективных возможностей данного института»<sup>224</sup>.

Категорию «правовой идеализм» в российской юриспруденции ввел в научный обиход профессор Н.И. Матузов. В статье «Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны “одной медали”» ученый характеризует второе явление как противоположное первому, т.е. как чрезмерную веру в способность права решать любые проблемы, с которыми сталкивается гражданское общество в своей деятельности. Что это означает на практике, видно из конкретных фактов отечественной истории.

Так, например, в период перестройки правовой идеализм получил особое развитие и распространение в правовом сознании на уровне государственного аппарата (гласность, ускорение, форсированная демократизация, искоренение пьянства и т.д.), а затем — в период последующих, постсоветских реформ — и в широких народных массах, соперничая с правовым нигилизмом (всеобщее разгосударствление, шоковая терапия, авральная приватизация). Одним из классических случаев правового идеализма, рожденного в период перестройки, может служить антиалкогольная кампания, с помощью которой советская власть пыталась мгновенно решить проблему пьянства населения. У многих сложилось убеждение, что достаточно принять мудрые законы, как все острейшие проблемы общества будут устранены. Чем эта кампания закончилась, всем хорошо известно.

Еще один пример. В 1990-х гг., непосредственно после распада Советского государства, у политической элиты зародилась авантюрная идея мгновенно преобразовать Россию из страны «развитого социализма» в капиталистическое государство, способное успешно соперничать со странами «Большой семерки». Четкого плана не было, было только сильное стремление сделать все, «как у них», без учета российских традиций и специфики, а заодно и перекроить менталитет народных масс, привыкших жить в другой системе координат. Хорошей иллюстрацией здесь является отчаянный призыв Е. Гайдара в начале реформ: «Надо лишь крепко зажмуриться и прыгнуть в неизвестность»<sup>225</sup>. Политическое руководство страны в те годы ставило цели, для достижения которых западным странам понадобились столетия. Причем хотелось достичь задуманного как можно быстрее: для этого была разработана весьма известная в то время программа «500 дней» — именно за этот

---

<sup>224</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм... С. 7.

<sup>225</sup> Гайдар Е. Прыжок к рынку // Правда. 1990. 16 апр.

срок планировалось обеспечить переход страны от плановой экономики к рыночному хозяйству.

Идеалы справедливости и равенства, выраженные в лозунгах перестройки и последовавших за ней постсоветских реформ (достижение социально-экономического уровня развитых стран, создание условий для достойной жизни граждан, гласность, демократия, правовое государство и т.п.), как правило, пытались воплотить с помощью законов и иных нормативных правовых актов. При этом в период правления первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина на определенном этапе весьма заметную роль играло «указное право», основанное, по сути, на единоличной, ничем не связанной воле первого лица в государстве. Подобное скоростное правотворчество, однако, не оборачивалось чудом, дела стояли на месте, и положение даже ухудшалось. «В результате многое попросту не прижилось на отечественной почве»<sup>226</sup>.

Как ни странно, находились люди, которые искренне верили в заманчивую идею правового государства, где каждый действительно обладает равными правами и свободами. Это был правовой идеализм в прямом смысле этого понятия. Однако мечты и вера в справедливое правовое государство так и остались мечтами, да и не могли они сбыться в тех условиях в намеченные сроки. Когда общество отчетливо осознало, что многие законы и «законоподобные» указы оказались «пустым звуком», а обещанное властями так и не было исполнено, возникшая в период обновления эйфория сменилась горьким разочарованием в отношении всей правовой системы и публичной власти, появились признаки правового скепсиса. «Романтическое» право потерпело фиаско — оно оказалось бумажным, и потому вера в него была утрачена или, во всяком случае, подорвана<sup>227</sup>.

Идею правового государства не терпелось воплотить в законах, закрепить юридически, провозгласить в конституциях. В действительности форсированного перехода общества из одного состояния в другое не получилось, ожидания затянулись. «Наступило “социальное похмелье” — горькое и мучительное. Идеалистические, скороспелые прожекты, как правило, сурово мстят за себя. Это тот же нигилизм, только с обратным знаком. Или его обратная сторона»<sup>228</sup>.

Советская система распалась, а построенная на ее обломках новая демократия, освободив общество от тоталитарного режима, так и не сумела сама по себе обеспечить его (общества) поступательное развитие.

***Правовой идеализм — гипертрофированное отношение к юридическим средствам, переоценка роли права и его возможностей, убежденность, что с помощью законов и иных нормативных правовых актов можно разрешить все социальные пробле-***

---

<sup>226</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм... С. 6.

<sup>227</sup> Там же.

<sup>228</sup> Там же. С. 8.

**мы.** В правовой эйфории многим начинает казаться, что, стоит только отменить «плохие» законы и принять хорошие, все, как по мановению волшебной палочки, изменится в лучшую сторону. Но со временем, когда чуда так и не происходит, хотя «хорошие законы» принимались, человек впадает в глубокую фрустрацию. Он разочаровывается в «хороших», но не работающих законах, у него появляется недоверие по отношению ко всей существующей правовой системе вообще. В итоге индивид становится на почву правового нигилизма.

Представители правового идеализма уверены, что принятие «хороших законов» сможет изменить положение дел к лучшему. Тем не менее данная позиция ошибочна. Ведь законы сами по себе не могут накормить, одеть, обуть людей, увеличить их благосостояние — они могут лишь способствовать либо не способствовать этому, нечто закреплять, охранять, регулировать, распределять, но не производить. Поэтому уповать только на «скоростное» правотворчество — значит питать юридические иллюзии<sup>229</sup>. Право, несмотря на множество регуляторных возможностей, не всесильно, а механизмы правового регулирования требуют соответствующих условий для своего воплощения, создания подготовленной почвы для своего действия. Проводимые в российском обществе преобразования как в 1990-е, 2000-е гг., так и сейчас нуждаются в надежных правовых средствах. Они, конечно же, должны подкрепляться совокупностью и других мер — экономических, политических, культурных, организационных и т.д.

**Среди множества противоречий, характерных сегодня для российского общества, наблюдается и парадоксально причудливое переплетение, с одной стороны, всеобщего правового нигилизма, с другой — наивного правового идеализма.** При правовом нигилизме законы откровенно не уважаются, игнорируются, нарушаются; при правовом идеализме, напротив, им придается значение некой чудотворной силы, способной в одночасье снять все наболевшие проблемы.

**Данный парадокс еще раз убеждает в том, что правовой нигилизм и правовой идеализм — два полюса, два состояния нашего незрелого правового менталитета. Указанные крайности — следствие многих обстоятельств, без преодоления которых идея правового государства неосуществима.**

Н.И. Матузов справедливо указывает, что оба явления — **и правовой нигилизм, и правовой идеализм — имеют общие корни: юридическое невежество, незрелое правосознание, дефицит политико-правовой культуры.** В итоге рассматриваемые феномены, несмотря на их противоположные смысл и направленность, смыкаются и образуют как бы «удвоенное» зло. Иными словами, «две стороны одной медали»<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм... С. 7.

<sup>230</sup> Там же.

Мы и сейчас повсеместно наблюдаем неработающие или малоэффективные законы. Как и раньше, поспешно принимаются указы, постановления или отдельные юридические нормы, эффективность которых под большим сомнением, ибо они некачественны, недостаточно продуманны, не выражают интересов значительной части населения или заведомо невыполнимы. Самое невероятное, что это признают и органы власти. Но при этом юридический романтизм в некоторых головах еще сохраняется<sup>231</sup>.

Бездействующие законы порождают все тот же нигилизм, неверие в реальную значимость принимаемых актов, их способность изменить ситуацию. А ведь еще римские юристы утверждали, что бездействующий закон хуже отсутствующего. Таких законов, к сожалению, много, и они продолжают наносить ущерб правосознанию людей.

Правовой идеализм породил у значительной части социума кризис веры в законодательные пути решения назревших проблем, да и вообще в новые прогрессивные институты, реформы, модернизацию. Бывает и так, что законы принимаются не в целях надлежащего регулирования общественных отношений, а для снятия недовольства и напряженности в обществе. Законы и иные нормативные правовые акты не должны быть сиюминутными, рассчитанными лишь на указанный эффект. Это приводит затем к тяжелым, непоправимым последствиям, что подтверждает и наше недавнее историческое прошлое.

Зачастую власть оказывается бессильна заставить законы работать. Они во многих случаях внутренне не воспринимаются теми, на кого рассчитаны. Нередко законы застревают на полпути к своим непосредственным адресатам. «Их стопорит чиновничья бюрократия в силу общей разболтанности, бесконтрольности и коррумпированности»<sup>232</sup>. Поэтому властные институты просто издают юридические нормы в большом количестве в надежде достигнуть единения и сплоченности народа, но заведомо знают, что они не обеспечат выполнение поставленных целей. И это — тоже идеализм. Законодатель не вправе идти на поводу у обыденного сознания: «надо принять новый закон, чтобы решить ту или иную проблему»; он обязан смотреть дальше, предвидеть последствия. Правовое самообольщение опасно, ибо сначала оно порождает беспочвенные надежды, «убаюкивает» общество, потом наступает разочарование, а затем появляется и лютая ненависть — к власти и правовой системе. К слову, о девальвации значимости законов писал в свое время и В.И. Ленин: «Ни в одной стране мира нет такого обилия законов, как в России. Однако ничего хорошего от этого нет и следа»<sup>233</sup>. Действительно, даже тысячей законов положения не изменить, если только они не подкрепляются другими мерами.

---

<sup>231</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм... С. 9.

<sup>232</sup> Белкин Л.М. Генезис правового нигилизма... С. 11.

<sup>233</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 4. С. 375.

Как видно на приведенных примерах, правовой идеализм — реальное и широко встречающееся явление как в среде властных институтов, так и среди граждан, социальных и профессиональных групп, слоев, кланов, «народных масс». «Россия все же вновь попала под власть соблазнительных, манящих миражей, иллюзий»<sup>234</sup>.

### ***Извечный российский вопрос: что делать?***

Безусловно и очевидно, что продолжение модернизации России требует прочной правовой основы. Но необходимо помнить, что невозможно навести порядок в стране исключительно с помощью юридических установлений. Как уже отмечалось во вступительной статье к данной книге, законодательство и общественные процессы должны развиваться синхронно и взаимосвязанно; в то же время важно иметь четкое представление «о пределах и реальных возможностях юридических законов, путях их воплощения в жизнь»<sup>235</sup>.

Правовой нигилизм и правовой идеализм, на наш взгляд, есть не что иное, как характеристика государства, его аппарата: оба рассматриваемых явления, по сути, политически очень удобны, так как дают возможность власти порицать «общественные массы» в их деструктивном, ненавистном отношении к праву. А через такое порицание находить и оправдание для себя, как только на повестке возникают вопросы о неэффективных, неработающих законах и нарушениях прав человека и гражданина.

Правовой нигилизм и правовой идеализм, по гамбургскому счету, есть несовершенство государственной власти, а не права, некое орудие, находящееся в руках власти и используемое ею в политических интересах. Когда речь идет об отрицании как о признаке правового нигилизма, то отрицается в этом случае не право, не правовые ценности, а произвол власти, облеченный в правовую форму. Иными словами, уместно говорить об отрицании самих правящих элит, которые «прячутся в тени» закона, постоянно динамично изменяющегося законодательства, правовой политики, проводимой государством, сложившегося и искусственно воспроизводимого публичного порядка, который оформляется как правовой; все это в итоге приводит к необратимости процессов утраты доверия общества к праву и, как следствие, к криминализации социума.

Выстраиваемые властью деструктивные ориентиры на замену правового регулирования нормативным, доминирование политики над правом, власти над законом, практика использования права как способа и средства оформления политических решений — вот питательная среда и для правового нигилизма, и для правового идеализма.

Рассуждая о необходимости дальнейшей правовой модернизации в России и, главное, о ее сущностно детерминированном векто-

---

<sup>234</sup> Алексеев С. С. К Конституции человека // Независимая газета. 2012. 16 нояб.

<sup>235</sup> Матузов Н. И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма. С. 12.

ре, следует привести ряд справедливых и потому заслуживающих внимания тезисов В.Д. Зорькина. Он, в частности, обоснованно указывает, что «большинство крупнейших исторических трансформаций правовых систем везде проходили под знаменем приближения права к социальной этической норме, к массовым представлениям о справедливом и должном. И до тех пор, пока не обеспечена достаточно плотная взаимная “подгонка”, сближение между правовой системой и массовыми представлениями о справедливом и должном, правовое государство и юридическое равенство остаются проблемой. <...> Обычно дальнейшее продвижение по правовому пути связывают прежде всего с совершенствованием законодательной работы, а также судебной и правоохранительной деятельности. Разумеется, это необходимая, но всего лишь часть такого сложного процесса, как общеправовая трансформация России. **К сожалению, принятие хороших законов, обеспечение материальной базы судов и упорядочение правоохранительных органов — это далеко не все. Проблема не только в этом, но и в том, как обстоит дело с укорененными в обществе представлениями о должном и справедливом** (выделено нами. — Н. Д.). Это вопрос очень непростой для любого общества, а для нынешнего российского — в особенности»<sup>236</sup>.

Далее ученый делает следующий вывод, который выше уже отчасти цитировался: «...правовая модернизация неразрывно связана с широко понимаемой социально-нормативной модернизацией общества»<sup>237</sup>, при этом одним из ее ключевых факторов выступает **«нравственное воспитание масс**, о котором говорили Владимир Соловьев и другие выдающиеся российские мыслители. Задача архисложная, требующая системного вовлечения в ее решение и государства, и школы, и семьи, и религиозных институтов, и всех (безусловно, существующих в стране) здоровых общественных сил, и — подчеркну особо — всей системы средств массовой информации. В первую очередь телевидения. Как это может быть организовано — отдельная непростая тема, которой я здесь касаться не буду. Подчеркну лишь, что такого рода **нравственное воспитание невозможно без провозглашения и последовательного отстаивания системы духовно-моральных идеалов»**<sup>238</sup>, все перечисленное «требует от государства продуманной и планомерной, рассчитанной на длительную перспективу работы по правовому просвещению общества, направленной на формирование правосознания и мировоззрения. Конституция — это генеральное соглашение между всеми социальными группами, включая власть, бизнес, общество в целом, о фундаментальных правилах, по которым живет страна (ведь в буквальном переводе конституция означает устройство). Поэтому **конституционное**

---

<sup>236</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 90.

<sup>237</sup> Там же. С. 92.

<sup>238</sup> Там же.

**мировоззрение, ориентированное на социальное согласие,**— это еще один важный компонент идеологии... способной объединить наше уже и так расколотое общество. <...> **Формирование конституционно-правового мировоззрения необходимо всем слоям и группам российского общества** (здесь и выше выделено нами. — Н. Д.)»<sup>239</sup>.

Поспорить с приведенными суждениями В.Д. Зорькина сложно. Да и есть ли здесь основания для дискуссии?

В заключение считаем важным привести точку зрения, которая сформулирована еще одним выдающимся отечественным ученым-современником — академиком Г.В. Мальцевым, который применительно к проблематике правосознания, нравственного воспитания масс и морально-этической составляющей в любых видах социальной регуляции (включая и правовое регулирование) в одной из своих работ писал, что сегодня «правовые элементы гораздо лучше, чем моральные, работают в механизмах социального контроля, так же как и “калькулирования” жизненных успехов. Моральные обязательства считаются сегодня менее надежными, чем юридические обязанности, необходимость исполнения которых гарантируется правом, законом и судом...»<sup>240</sup>, однако истинные **«цели социального регулирования могут быть достигнуты лишь при скоординированном развитии систем моральных и правовых норм в едином направлении, которое определяется ценностями общества.** Странно, что эту очевидную закономерность... не замечают многие современные политические деятели и законодатели, полагающие, что ослабление моральных регуляторов не такая уж большая беда, что упадок морали может быть компенсирован за счет активизации средств правового регулирования, массового принятия законов... **Без морально-ценностной поддержки либо объективно действующий против морали закон ничего не исправляет, сам становится деструктивным фактором в обществе** (здесь и выше выделено нами. — Н. Д.)»<sup>241</sup>.

Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «очевидно, что конституционные преобразования 2020 г. предполагают **необходимость качественно нового уровня осмысления проблем развития Конституции РФ** (выделено нами — Н. Д.), ее стабильности и динамизма, в том числе в соотношении с неизменностью “вечных”, фундаментальных конституционных идеалов»<sup>242</sup>.

Пожалуй, на этом необходимо завершить основную часть нашей работы. Но поставить не точку, а многоточие. Дать тем самым заинтересованному читателю возможность осмыслить изложенное и самостоятельно сделать выводы о будущем российской Конституции и российского конституционализма в целом.

<sup>239</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права... С. 93.

<sup>240</sup> Мальцев Г.В. Нравственные основания права. Изд. 2-е. М., 2009. С. 88–89.

<sup>241</sup> Там же. С. 89.

<sup>242</sup> Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Гос-во и право. 2020. № 6. С. 21.

**ДЕКЛАРАЦИЯ  
СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
«О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ  
РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»  
от 12 июня 1990 г. № 22-1**

**Первый Съезд народных депутатов РСФСР,  
— сознавая историческую ответственность за судьбу России,  
— свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, входящих в Союз Советских Социалистических Республик,  
— выражая волю народов РСФСР,  
торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.**

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

2. Суверенитет РСФСР — естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции.

3. Носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР.

4. Государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу — на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

5. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается:

полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;

полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР.

6. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика объединяется с другими республиками в Союз на основе Договора. РСФСР признает и уважает суверенные права союзных республик и Союза ССР.

7. РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР в порядке, устанавливаемом Союзным договором и основанным на нем законодательством.

8. Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

9. Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации.

10. Всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РСФСР, гарантируются права и свободы, предусмотренные Конституцией РСФСР, Конституцией СССР и общепризнанными нормами международного права.

Представителям наций и народностей, проживающим в РСФСР за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории РСФСР, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права.

11. На всей территории РСФСР устанавливается республиканское гражданство РСФСР. За каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

Граждане РСФСР за пределами Республики находятся под защитой и покровительством РСФСР.

12. РСФСР гарантирует всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям и религиозным организациям, действующим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами.

13. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

14. РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России.

15. Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства.

Председатель Верховного Совета РСФСР  
Б.Н. Ельцин

# КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТАЯ ВСЕНАРОДНЫМ ГОЛОСОВАНИЕМ

12 декабря 1993 г.

по состоянию на 4 июля 2020 г.

(с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации  
о поправках к Конституции Российской Федерации  
от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ,  
05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ,  
14.03.2020 № 1-ФКЗ \*)

**Мы, многонациональный народ Российской Федерации,  
соединенные общей судьбой на своей земле,  
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,  
сохраняя исторически сложившееся государственное единство,  
исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопре-  
деления народов,  
что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отече-  
ству, веру в добро и справедливость,  
возрождая суверенную государственность России и утверждая не-  
зыблемость ее демократической основы,  
стремясь обеспечить благополучие и процветание России,  
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и бу-  
дущими поколениями,  
сознавая себя частью мирового сообщества,  
принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

## Раздел первый

### Глава 1

#### ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

##### Статья 1

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.
2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

##### Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

##### Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

---

\* Изменения и дополнения, внесенные в главы 3–8 Конституции Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, выделены в тексте документа полужирным курсивом. Данные поправки вступили в силу с 4 июля 2020 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» (Рос. газета. 2020. 4 июля).

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

#### *Статья 4*

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

#### *Статья 5*

***(О применении отдельных положений статьи 5  
см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)***

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

#### *Статья 6*

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

#### *Статья 7*

1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

### *Статья 8*

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

### *Статья 9*

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

### *Статья 10*

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

### *Статья 11*

***(О применении отдельных положений статьи 11 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)***

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

### *Статья 12*

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

### *Статья 13*

1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

4. Общие ценности объединения равны перед законом.

5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

#### *Статья 14*

1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

#### *Статья 15*

**(О применении отдельных положений части 4 статьи 15 см. постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П и от 19.01.2017 № 1-П)**

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

3. Законы подлежат официально опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

#### *Статья 16*

1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

### **Глава 2 ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

#### *Статья 17*

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

#### *Статья 18*

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

#### *Статья 19*

1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

#### *Статья 20*

1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

#### *Статья 21*

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

#### *Статья 22*

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

#### *Статья 23*

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

#### *Статья 24*

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

#### *Статья 25*

Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

#### *Статья 26*

1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

#### *Статья 27*

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

#### *Статья 28*

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

#### *Статья 29*

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

#### *Статья 30*

1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

#### *Статья 31*

***(Об уточнении конституционного смысла положений статьи 31 в принимаемых в ее развитие актах федерального законодательства см. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2017 № 27-П)***

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

#### *Статья 32*

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

#### *Статья 33*

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

#### *Статья 34*

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

#### *Статья 35*

1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

4. Право наследования гарантируется.

#### *Статья 36*

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

#### *Статья 37*

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

2. Принудительный труд запрещен.

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

#### *Статья 38*

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

2. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

### *Статья 39*

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

### *Статья 40*

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

### *Статья 41*

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

### *Статья 42*

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

### *Статья 43*

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

#### *Статья 44*

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

#### *Статья 45*

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

#### *Статья 46*

***(О применении отдельных положений части 3 статьи 46 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П)***

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

#### *Статья 47*

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

#### *Статья 48*

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

#### *Статья 49*

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

#### *Статья 50*

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

#### *Статья 51*

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

#### *Статья 52*

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

#### *Статья 53*

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

#### *Статья 54*

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

#### *Статья 55*

1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

#### *Статья 56*

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации.

#### *Статья 57*

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

### *Статья 58*

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

### *Статья 59*

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

### *Статья 60*

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

### *Статья 61*

1. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

2. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

### *Статья 62*

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

### *Статья 63*

1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

### *Статья 64*

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

### Глава 3 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

#### Статья 65

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия;

Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург, Севастополь — города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

2. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

#### Статья 66

##### *(О толковании части 4 статьи 66)*

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П)**

1. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

2. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

4. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами

государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

#### *Статья 67*

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. **На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.**

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

**2.1. Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.**

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

#### *Статья 67.1*

**1. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.**

**2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.**

**3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.**

**4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.**

#### *Статья 68*

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык **как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.**

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

**4. Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.**

#### Статья 69

1. Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

**2. Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.**

**3. Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.**

#### Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом. **Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом.**

#### Статья 71

*(О применении отдельных положений статьи 71*

*см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О; о толковании пункта «г» статьи 71*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)*

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) **организация публичной власти**; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, **научно-технологического**, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; **установление единых правовых основ системы**

**здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;**

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, **информационные технологии** и связь; **космическая деятельность**;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; **обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных**;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) **метрологическая служба**, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; **метеорологическая служба**; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба; **установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

**Статья 72**

**(О применении отдельных положений статьи 72**

**см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)**

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федераль-

ного значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; **сельское хозяйство**; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, **молодежной политики**;

ж) координация вопросов здравоохранения, **в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью**; социальная защита, включая социальное обеспечение;

**ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;**

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

### **Статья 73**

#### **(О применении отдельных положений статьи 73**

#### **см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)**

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

### **Статья 74**

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

#### *Статья 75*

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

**5. Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.**

**6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.**

**7. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат.**

#### *Статья 75.1*

**В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.**

#### *Статья 76*

*(О применении отдельных положений статьи 76 см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О; о толковании части 1 статьи 76 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)*

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

#### *Статья 77*

##### *(О применении отдельных положений статьи 77*

##### *см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)*

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

**3. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).**

#### *Статья 78*

##### *(О применении отдельных положений статьи 78*

##### *см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О)*

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

**5. Руководителем федерального государственного органа может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Руководителю федерального государственного органа в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

#### *Статья 79*

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. **Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.**

#### *Статья 79.1*

**Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.**

### **Глава 4 ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### *Статья 80*

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, **поддерживает гражданский мир и согласие в стране**, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

#### *Статья 81*

##### *(О применении части 3 статьи 81*

##### *см. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О)*

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее **25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации **более двух сроков.**

**3.1. Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением.**

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

#### *Статья 82*

1. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и

защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии **сенаторов Российской Федерации**, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

### *Статья 83*

Президент Российской Федерации:

*а) назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности;*

*б) осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;*

*б.1) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В случае если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти;*

*в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;*

*в.1) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;*

*г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;*

*д) назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» настоящей статьи), и освобождает их от должности;*

*д.1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности 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;*

*е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Феде-*

**рации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;**

**е.1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;**

**е.2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;**

**е.3) вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;**

**е.4) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;**

**е.5) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;**

**ж) формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопас-**

**ности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом;**

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

**и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий;**

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

#### *Статья 84*

*(О толковании пункта «б» статьи 84*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П)*

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

#### *Статья 85*

1. Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

2. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

#### *Статья 86*

Президент Российской Федерации:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает ратификационные грамоты;

г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

#### *Статья 87*

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

#### *Статья 88*

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

#### *Статья 89*

Президент Российской Федерации:

а) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

в) осуществляет помилование.

#### *Статья 90*

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

#### *Статья 91*

##### *(О толковании статьи 91*

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П)**

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

#### *Статья 92*

##### *(О толковании частей 2 и 3 статьи 92*

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П;  
о толковании части 2 статьи 92**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П)**

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

## Статья 92.1

1. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, обладает неприкосновенностью.

2. Иные гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, устанавливаются федеральным законом.

3. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в порядке, предусмотренном статьей 93 Конституции Российской Федерации.

## Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа соответственно сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, считается отклоненным.

## Глава 5 ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

### Статья 94

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

## Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. **Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.**

В Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — **на срок полномочий соответствующего органа;**

б) **Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки,— пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;**

в) **не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.**

3. **Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах «б» и «в» части 2 настоящей статьи.**

4. **Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

5. **Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.**

6. **Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.**

7. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

## Статья 96

*(О толковании части 1 статьи 96*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П)*

1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

## Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах,

*постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.*

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться **сенатором Российской Федерации** и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

#### *Статья 98*

1. **Сенаторы Российской Федерации** и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

#### *Статья 99*

*(О толковании частей 1, 2 и 4 статьи 99  
см. постановления Конституционного Суда РФ  
от 11.11.1999 № 15-П и от 01.07.2015 № 18-П)*

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

#### *Статья 100*

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. **Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации.**

#### *Статья 101*

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

#### *Статья 102*

1. К ведению Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; ***лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;***

ж) назначение на должность ***по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и*** судей Конституционного Суда Российской Федерации, ***Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей*** Верховного Суда Российской Федерации;

з) ***проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;***

и) назначение на должность и освобождение от должности ***Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;***

к) ***проведение консультаций 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;***

л) ***прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Фе-***

*дерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;*

*м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.*

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации**, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

### *Статья 103*

#### *(О толковании части 3 статьи 103*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)*

1. К ведению Государственной Думы относятся:

а) **утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;**

**а.1) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации;**

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

**г.1) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;**

д) назначение на должность и освобождение от должности **заместителя Председателя Счетной палаты** и половины **от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;**

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. **Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;**

ж) объявление амнистии;  
з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации **в целях** отрешения его от должности **или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.**

2. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

#### **Статья 103.1**

**Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.**

#### **Статья 104**

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, **сенаторам Российской Федерации**, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

#### **Статья 105**

**(О толковании частей 2 и 5 статьи 105**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П;  
о толковании части 4 статьи 105**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П)**

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

#### *Статья 106*

##### *(О толковании статьи 106*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П)*

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

#### *Статья 107*

##### *(О толковании статьи 107*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П;*

##### *о толковании части 3 статьи 107*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)*

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации** и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. **Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.**

#### *Статья 108*

##### *(О толковании части 2 статьи 108*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)*

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа **сенаторов Российской Федерации** и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. **Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.**

#### Статья 109

##### *(О толковании части 1 статьи 109)*

##### **см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П)**

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111, **112** и 117 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

## Глава 6

### ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации **под общим руководством Президента Российской Федерации.**

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

**3. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением**

**федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.**

**4. Председателем Правительства Российской Федерации, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Председателю Правительства Российской Федерации, заместителям Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

#### **Статья 111**

**(О толковании части 4 статьи 111**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П)**

**1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.**

**2. Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.**

**3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления.**

**4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.**

#### **Статья 112**

**(О толковании части 1 статьи 112**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П)**

**1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации.**

2. Председатель Правительства Российской Федерации **представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров** (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

3. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

4. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров Президент Российской Федерации вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

5. В случае, предусмотренном частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

#### Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации **организует работу Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.**

#### Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государст-

венной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой **социально ориентированной** государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, **поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;**

**в.1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;**

**в.2) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;**

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

**е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;**

**е.2) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;**

**е.3) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;**

**е.4) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;**

**е.5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;**

**е.6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;**

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

### Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, **указов, распоряжений, поручений** Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам **и распоряжениям** Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

#### Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

#### Статья 117

##### *(О толковании части 3 статьи 117*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)*

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства **Российской Федерации** либо распускает Государственную Думу **и назначает новые выборы**.

4. Председатель Правительства Российской Федерации **вправе** поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, **который подлежит рассмотрению в течение семи дней**. Если Государственная Дума **отказывает в доверии Правительству Российской Федерации**, Президент **Российской Федерации** в течение семи дней **вправе принять** решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. **В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.**

**4.1. Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.**

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации. **В случае освобождения от должности Президентом Российской Федерации или отставки Председателя Правительства**

*Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра Президент Российской Федерации вправе поручить этому лицу продолжать исполнение обязанностей по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения.*

*6. Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству Российской Федерации, а Председатель Правительства Российской Федерации не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в случаях, предусмотренных частями 3–5 статьи 109 Конституции Российской Федерации, а также в течение года после назначения Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.*

## Глава 7 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

### Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, **арбитражного**, административного и уголовного судопроизводства.
3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. **Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации.** Создание чрезвычайных судов не допускается.

### Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, **постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.** Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

### Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.
2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

### Статья 121

1. Судьи несменяемы.
2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

## Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.
2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

## Статья 123

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.
2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.
3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.
4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

## Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

## Статья 125

### *(О толковании статьи 125*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П)*

**1. Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.** Конституционный Суд Российской Федерации состоит из **11** судей, **включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.**

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой **сенаторов Российской Федерации** или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) **федеральных конституционных законов**, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместно к ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

- а) между федеральными органами государственной власти;
- б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

**4. Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет:**

**а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;**

**б) по запросам судов — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.**

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

**5.1. Конституционный Суд Российской Федерации:**

**а) по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации;**

**б) в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;**

**в) по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).**

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. **Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.**

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации **либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий**, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

**8. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.**

#### Статья 126

*(О толковании статьи 126)*

*см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П)*

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам **общей юрисдикции и арбитражным судам**, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом **и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд Российской Федерации** осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью **судов общей юрисдикции и арбитражных судов** и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

#### Статья 127

*Исключена Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ*

*«О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»*

#### Статья 128

1. **Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации** назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. **Председатели, заместители председателей и судьи других федеральных судов** назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным **конституционным** законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются **Конституцией Российской Федерации** и федеральным конституционным законом. **Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством.**

#### Статья 129

1. **Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции проку-**

**ратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности** определяются федеральным законом.

2. **Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.**

3. Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации **назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.**

4. Прокуроры субъектов Российской Федерации, **прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.**

5. Иные прокуроры **могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом.**

6. **Если иное не предусмотрено федеральным законом,** прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

## **Глава 8 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

### *Статья 130*

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### *Статья 131*

1. Местное самоуправление осуществляется в **муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются** с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно **в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.**

1.1. **Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.**

2. Изменение границ территорий, в **пределах** которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий **в порядке, установленном федеральным законом.**

**3. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.**

#### Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, **вводят** местные налоги и сборы, **решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.**

2. Органы местного самоуправления могут наделяться **федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации** отдельными государственными полномочиями **при условии передачи им** необходимых для **осуществления таких полномочий** материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

**3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.**

#### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате **выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также** запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

### Глава 9

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

#### Статья 134

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

#### Статья 135

##### **(О толковании части 2 статьи 135)**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П)**

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в

соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

3. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

#### **Статья 136**

##### **(О толковании статьи 136)**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П)**

Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

#### **Статья 137**

##### **(О толковании части 2 статьи 137)**

**см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П)**

1. Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

2. В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

## **Раздел второй ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **(О применении пункта 3)**

**см. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О)**

1. Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации

Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — действуют положения Конституции Российской Федерации.

2. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

3. Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран.

4. Совет Министров — Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется — Правительство Российской Федерации.

5. Суды в Российской Федерации осуществляют правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными настоящей Конституцией.

После вступления в силу Конституции судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией.

6. Впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел.

До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

9. Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации. На депутатов Государственной Думы — членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

## СОСТАВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ПОДГОТОВКЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК 2020 г.

*(приводится в соответствии с Распоряжением  
Президента Российской Федерации от 15.01.2020 № 5-рп)*

1. **Клишас А.А.** — председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (сопредседатель рабочей группы, по согласованию).

2. **Крашенинников П.В.** — председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (сопредседатель рабочей группы, по согласованию).

3. **Хабриева Т.Я.** — директор федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (сопредседатель рабочей группы).

4. **Авакьян С.А.** — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (по согласованию).

5. **Агапова Н.Н.** — председатель Общероссийской общественной организации «Профессиональный союз работников агропромышленного комплекса Российской Федерации» (по согласованию).

6. **Альшанская Е.Л.** — президент благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» (по согласованию).

7. **Амбиндер Л.С.** — президент благотворительного фонда помощи тяжело больным детям, сиротам и инвалидам «Русфонд» (по согласованию).

8. **Амельченкова О.Н.** — председатель центрального штаба Всероссийского общественного движения «Волонтеры Победы» (по согласованию).

9. **Афонин Ю.В.** — первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям (по согласованию).

10. **Баталина О.Ю.** — депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

11. **Бибенин С.М.** — председатель Законодательного Собрания Ленинградской области (по согласованию).

12. **Безпалько Б.А.** — председатель правления Общероссийской общественной организации «Федеральная национально-культурная автономия «Украинцы России» (по согласованию).

13. **Белов С.А.** — декан юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» (по согласованию).

14. **Блажеев В.В.** — ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

15. **Бокерия Л.А.** — президент федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный медицинский исследовательский центр сердечно-сосудистой хирургии имени А.Н. Бакулева» Минздрава России (по согласованию).

16. **Бурлаков С.В.** — спортсмен-паралимпиец, член Общественного совета при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (по согласованию).

17. **Бурлачко Ю.А.** — председатель Законодательного Собрания Краснодарского края (по согласованию).

18. **Гартунг В.К.** — первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству (по согласованию).

19. **Горячева С.П.** — член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

20. **Громов Б.В.** — председатель Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое братство» (по согласованию).

21. **Гумерова Л.С.** — председатель Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре (по согласованию).

22. **Долуда Н.А.** — атаман Всероссийского казачьего общества.

23. **Дудова Л.В.** — член Общественной палаты Российской Федерации (по согласованию).

24. **Зинченко Ю.П.** — президент федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия образования».

25. **Исинбаева Е.Г.** — двукратная олимпийская чемпионка, общественный и спортивный деятель (по согласованию).

26. **Калинин А.С.** — президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» (по согласованию).

27. **Калягин А.А.** — художественный руководитель государственного бюджетного учреждения культуры г. Москвы «Московский театр ЕТ CETERA под руководством Александра Калягина», председатель Общероссийской общественной организации «Союз театральных деятелей Российской Федерации (Всероссийское театральное общество)» (по согласованию).

28. **Кандыбович С.Л.** — председатель общественной организации «Федеральная национально-культурная автономия белорусов России» (по согласованию).

29. **Касперская Н.И.** — член центрального штаба Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», генеральный директор группы компаний Info Watch, сооснователь «Лаборатории Касперского» (по согласованию).

30. **Катырин С.Н.** — президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (по согласованию).

31. **Киркора И.В.** — директор автономной некоммерческой организации «Авторский центр «Мир семьи», руководитель московского отделения международной общественной организации по защите прав женщин и детей «Ассоль» (по согласованию).

32. **Косачев К.И.** — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам (по согласованию).

33. **Лазарев В.В.** — главный научный сотрудник Центра фундаментальных правовых исследований федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (по согласованию).

34. **Лахова Е.Ф.** — председатель Общероссийской общественно-государственной организации «Союз женщин России» (по согласованию).

35. **Левин Л.Л.** — председатель Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи (по согласованию).

36. **Ледков Г.П.** — президент Общероссийской общественной организации «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (по согласованию).

37. **Макаров А.М.** — председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам (по согласованию).

38. **Марченко М.Н.** — заведующий кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (по согласованию).

39. **Мацуев Д.Л.** — пианист (по согласованию).

40. **Машков В.Л.** — актер театра и кино, художественный руководитель государственного бюджетного учреждения культуры г. Москвы «Московский театр Олега Табакова» (по согласованию).

41. **Мерзлякова Т.Г.** — Уполномоченный по правам человека в Свердловской области (по согласованию).

42. **Михеева Л.Ю.** — секретарь Общественной палаты Российской Федерации, председатель совета (руководитель) федерального государственного бюджетного научного учреждения «Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации» (по согласованию).

43. **Мохначук И.И.** — председатель Российского независимого профсоюза работников угольной промышленности (по согласованию).

44. **Мухаметшин Ф.Х.** — председатель Государственного Совета Республики Татарстан (по согласованию).

45. **Мякуш В.В.** — председатель Законодательного Собрания Челябинской области (по согласованию).

46. **Никифоров Н.А.** — председатель общественной организации — Российского профессионального союза железнодорожников и транспортных строителей (РОСПРОФЖЕЛ) (по согласованию).

47. **Никонов В.А.** — председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке (по согласованию).

48. **Нилов Я.Е.** — председатель Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов (по согласованию).

49. **Оглоблина Ю.В.** — председатель центрального совета Общероссийской молодежной общественной организации «Российский союз сельской молодежи» (по согласованию).

50. **Пиотровский М.Б.** — генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный Эрмитаж».

51. **Прилепин Е.Н.** — член центрального штаба Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», заместитель художественного руководителя МХАТа им. М. Горького по литературной части (по согласованию).

52. **Пушков А.К.** — член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

53. **Раскин Е.О.** — сопредседатель Общероссийской молодежной общественной организации «Ассоциация студенческих спортивных клубов России» (по согласованию).

54. **Роднина И.К.** — депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

55. **Ролик А.И.** — председатель Законодательного Собрания Приморского края (по согласованию).

56. **Рошаль Л.М.** — сопредседатель центрального штаба Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», президент государственного бюджетного учреждения здравоохранения г. Москвы «Научно-исследовательский институт неотложной детской хирургии и травмато-

логии», президент Союза медицинского сообщества «Национальная медицинская палата» (по согласованию).

57. **Смирнова С.К.** — председатель совета Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России» (по согласованию).

58. **Соловьев В.Г.** — председатель Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» (по согласованию).

59. **Сохроков Х.Х.** — президент Союза общественных объединений «Международная Черкесская Ассоциация по единению черкесского народа, развитию связей черкесской диаспоры с исторической родиной» (по согласованию).

60. **Смолин О.Н.** — депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

61. **Султанов Е.Б.** — заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (по согласованию).

62. **Терешкова В.В.** — депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию).

63. **Тихомиров Ю.А.** — заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (по согласованию).

64. **Трегулова З.И.** — генеральный директор федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Всероссийское музейное объединение «Государственная Третьяковская галерея».

65. **Фальков В.Н.** — ректор федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

66. **Харитонов С.А.** — председатель Тульской областной Думы (по согласованию).

67. **Хованская Г.П.** — председатель Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству (по согласованию).

68. **Цунаева Е.М.** — ответственный секретарь Общероссийского общественного движения по увековечению памяти погибших при защите Отечества «Поисковое движение России» (по согласованию).

69. **Чубарьян А.О.** — научный руководитель федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт всеобщей истории Российской академии наук (по согласованию).

70. **Шахназаров К.Г.** — генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия «Киноконцерн «Мосфильм», заместитель председателя Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству.

71. **Шимкив А.И.** — председатель Законодательного Собрания Новосибирской области (по согласованию).

72. **Шихсаидов Х.И.** — председатель Народного Собрания Республики Дагестан (по согласованию).

73. **Шмаков М.В.** — председатель Общероссийского союза «Федерация Независимых Профсоюзов России» (по согласованию).

74. **Шохин А.Н.** — президент Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей» (по согласованию).

75. **Шутов А.Ю.** — сопредседатель Общероссийской общественной организации «Российское общество политологов» (по согласованию).

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 16 марта 2020 г. № 1-3



Именем  
Российской Федерации

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

16 марта 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, В.Г. Ярославцева

рассмотрел в заседании вопрос 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.

Поводом для дачи настоящего Заключения явился запрос Президента Российской Федерации, а основанием — предусмотренная частью 3 статьи 3 Закона Российской Федерации о поправке к Кон-

ституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» обязанность Конституционного Суда Российской Федерации дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона, а также о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона.

Руководствуясь статьями 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пунктом 7 части первой и частью третьей статьи 3, частью первой статьи 21, частью первой статьи 36 и статьей 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно предписаниям Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке) после вступления в силу данного Закона Президент Российской Федерации направляет в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона (часть 2 статьи 3);

Конституционный Суд Российской Федерации не позднее семи дней со дня направления Президентом Российской Федерации указанного запроса обязан дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона, а также о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона;

в случае выявления несоответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона или несоответствия Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона они не вступают в силу и общероссийское голосование не проводится;

в случае если Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона, статья 2 данного Закона вступает в силу, проводится общероссийское голосование (часть 3 статьи 3).

Поступивший в Конституционный Суд Российской Федерации запрос Президента Российской Федерации основан на приведенных нормах, в нем перед Конституционным Судом Российской Федерации

поставлены вопросы в соответствии с частью 2 статьи 3 Закона о поправке. При этом Президент Российской Федерации просит Конституционный Суд Российской Федерации разрешить вопрос по существу изменений, содержащихся в статье 1 Закона о поправке, в части их соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, в том числе высказаться о допустимости дополнения на основании результатов прямого общероссийского волеизъявления граждан статьи 81 Конституции Российской Федерации частью 3.1, а также разрешить вопрос о том, могут ли устанавливаться самим Законом о поправке иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, и могут ли изменения в Конституцию Российской Федерации вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается статьей 3 Закона о поправке.

Следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации дает мотивированное заключение по вопросам:

о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 Закона о поправке, предусмотренного частями 2–5 статьи 3 данного Закона во взаимосвязи с его статьей 2, определяющей порядок организации и проведения общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию Российской Федерации;

о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений статьи 1 Закона о поправке, которые согласно части 1 статьи 3 данного Закона на момент дачи настоящего Заключение не вступили в силу, во взаимосвязи с положениями частей 6 и 7 его статьи 3, которые фактически начинают действовать только в случае, если вступает в силу статья 1 данного Закона.

Дача настоящего Заключение является для Конституционного Суда Российской Федерации обязательной, т.е. не обусловлена наличием неопределенности в вопросе о соответствии являющихся предметом настоящего Заключение положений Закона о поправке нормам Конституции Российской Федерации, на соответствие которым они оцениваются. Конституционный Суд Российской Федерации при даче настоящего Заключение рассматривает вопрос по существу, не прибегая к процедурам предварительного изучения обращения судьей Конституционного Суда Российской Федерации, назначения судьи-докладчика, проведения слушания по делу и провозглашения решения.

При подготовке настоящего Заключение все не вступившие в силу положения Закона о поправке оцениваются на предмет соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно, в том числе на основе мониторинга дискуссии в средствах массовой информации и в сети Интернет, а также с учетом общественной значимо-

сти определяет те положения, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции в тексте настоящего Заключение.

Во всяком случае при оценке положений Закона о поправке Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не рассматривает вопрос о целесообразности и предпочтительности того или иного варианта регулирования как с точки зрения его содержания в допустимых Конституцией Российской Федерации (главы 1, 2 и 9) пределах, так и с точки зрения необходимости включения конкретного положения непосредственно в конституционный текст, поскольку это исключительная дискреция конституционного законодателя.

2. Согласно части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет перечисленные в ней полномочия и, кроме того, иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. Это предписание согласуется со статьей 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации поправки к ее главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Именно в таком порядке принят Закон о поправке, включая его положения, которые вступили в силу. Следовательно, закрепленное данным Законом полномочие Конституционного Суда Российской Федерации дать заключение, разрешив вопрос о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации его не вступивших в силу положений и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона, установлено в надлежащей нормативной форме.

Статья 136 Конституции Российской Федерации непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. В то же время судебный конституционный контроль таких изменений, по смыслу статей 10, 15, 16, 125 и 136 Конституции Российской Федерации, может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста Конституции Российской Федерации как Основного Закона.

По смыслу статей 15 и 16 Конституции Российской Федерации и основанной на них правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 17 июля 2014 года № 1567-О, проверка содержащихся в законе Российской Федера-

ции о поправке к Конституции Российской Федерации и уже инкорпорированных в текст Конституции Российской Федерации изменений, поскольку они стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства. Иное противоречило бы природе судебного конституционного контроля.

Вместе с тем, как следует из статей 15, 16, 17, 18, 134, 135 и 136 Конституции Российской Федерации, закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в части, вносящей изменения в главы 3–8 Конституции Российской Федерации, не должен противоречить положениям ее глав 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Данный вопрос носит конституционный характер, а потому, как это следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П и от 21 марта 2007 года № 3-П, подлежит разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что согласуется с указанными положениями Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 118 и 125.

**2.1.** Статья 1 Закона о поправке принята в процедуре, установленной статьей 136 Конституции Российской Федерации, и в соответствии с данным Законом (часть 4 статьи 3) вступает в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования, если предусмотренные ею изменения в Конституцию Российской Федерации получают одобрение в ходе общероссийского голосования.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем Заклучении не оценивает согласованность такого требования с положениями Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятого в развитие статьи 136 Конституции Российской Федерации. Однако надо отметить, что вступившие в силу положения Закона о поправке — применительно к регулированию процедуры последующего вступления в силу других его положений — имеют приоритет перед названным Федеральным законом как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой.

Включение в процесс принятия поправки к Конституции Российской Федерации органов законодательной власти субъектов Российской Федерации придает закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации особый статус, превышающий статус федерального конституционного закона, который принимается во исполнение Конституции Российской Федерации и по своей юридической природе не может изменять ее положений и стать ее составной частью (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 12-П). Особый механизм внесения изменений в Конституцию Российской Федерации посредством специального

закона о поправке позволяет — в допустимых ею самой пределах — корректировать отдельные положения ее глав 3–8, не меняя в целом Конституцию Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 года № 1567-О).

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 108 процедура внесения конституционной поправки во всяком случае включает последовательность надлежащих действий (актов): предложение о поправке в форме проекта закона о поправке, рассмотрение в Государственной Думе проекта закона о поправке (включая внесение между первым и вторым чтением поправок к проекту закона в той же парламентской процедуре, что и при рассмотрении иных законов), одобрение Государственной Думой, одобрение Советом Федерации, одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, подписание Президентом Российской Федерации, обнародование. Подтверждая необходимость этой процедуры, Закон о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом Российской Федерации настоящего Заключения, общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений в текст Конституции Российской Федерации.

Общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке статьи 136 Конституции Российской Федерации. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу статей 3, 108 и 136 Конституции Российской Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным.

Статьи 2 и 3 Закона о поправке не содержат предписаний о числе граждан, которые должны принять участие в общероссийском

голосовании, чтобы оно было признано состоявшимся. В связи с этим частью 5 статьи 3 данного Закона установлено, что изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные его статьей 1, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. Принимая такое решение, конституционный законодатель был вправе исходить из того, что при обеспечении свободного участия граждан в общероссийском голосовании и достоверного определения его результатов добровольный отказ от участия в нем какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным осознанным выбором, не может препятствовать конституционно значимому установлению итогового — как положительного, так и отрицательного — волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия. Соответственно, приведенное регулирование не может рассматриваться как отступление от требований глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Не противоречит оно и ее статье 135 (часть 3), согласно которой условием принятия новой Конституции Российской Федерации на всенародном голосовании является участие в нем более половины избирателей,— поскольку речь идет о внесении поправки в Конституцию Российской Федерации, а не о принятии нового Основного Закона.

**2.2.** Статья 2 Закона о поправке предусматривает, что в общероссийском голосовании вправе принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения общероссийского голосования 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане участвуют в общероссийском голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Такое участие является свободным и добровольным, и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в общероссийском голосовании, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Подготовка и проведение общероссийского голосования осуществляются открыто и гласно (части 6–9).

Общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении (абзац первый части 5 статьи 2 Закона о поправке), а значит, предполагается достаточный срок для ознакомления граждан с планируемыми изменениями глав 3–8 Конституции Российской Федерации. Обеспечение возможности ознакомления возложено на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (пункт 2 части 15 статьи 2 Закона о поправке).

Такое регулирование соответствует общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, как и в целом статья 2 Закона о поправке, кото-

рая направлена на обеспечение подготовки и проведения общероссийского голосования, в том числе на решение организационных вопросов и на обеспечение удобства граждан при волеизъявлении.

3. В главе 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации предусмотрен комплекс изменений, уточняющих конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутригосударственных и международных (межгосударственных) отношениях, а также касающихся вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты (статья 67, часть 2.1; статья 67.1; статья 68, части 1 и 4; статья 69, части 2 и 3; статья 79.1).

Конституционный текст дополняется в том числе положениями о запрете на отчуждение части территории Российской Федерации и о недопустимости призывов к таким действиям, об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации — русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени — субъектов Российской Федерации, предлагаемые нормы носят неополитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции

Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них.

Законом о поправке в Конституцию Российской Федерации (статья 67.1, часть 1) вносится положение о том, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. Статус Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР составляет неотъемлемую характеристику (основание) ее суверенитета во внутригосударственных и международных делах и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение. Данная норма о правопреемстве — имея в виду, что именно Конституция Российской Федерации как Основной Закон выступает высшей универсальной формой легитимации Российской Федерации, закрепляет ее конституционную идентичность во внутригосударственном и международном пространстве, — конституционно оправданна и согласуется с основами конституционного строя России в качестве их конкретизации.

Предлагаемое установление в статье 67 (часть 2.1) Конституции Российской Федерации запрета не только действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать не только положения статьи 29 (часть 2) Конституции Российской Федерации, но и положения ее статьи 13 (часть 5), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям в силу статьи 4 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.

Включение в текст Конституции Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 67.1, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конститу-

ции Российской Федерации граждан России в неравное положение в зависимости от наличия такой веры и ее конкретной направленности и призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности.

Положение о русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (статья 68, часть 1, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), основано на объективном признании роли русского народа в образовании российской государственности, продолжателем которой является Российская Федерация. Оно не умаляет достоинства других народов, не может рассматриваться как несовместимое с положениями Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации (статья 3, часть 1), о равенстве прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от национальности (статья 19, часть 2), о равноправии и самоопределении народов (преамбула).

**3.1.** Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях (статья 67, часть 1), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) — помимо Москвы — в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти (статья 70, часть 2). Кроме того, дополнен и уточнен перечень предметов ведения Российской Федерации (статья 71, пункты «г», «е», «и», «м», «р», «т») и перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «д», «е», «ж», «ж.1» части 1).

Положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории — статья 67, часть 1, Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности.

Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного

пребывания отдельных федеральных органов государственной власти, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована применительно к Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации.

Дополнение и уточнение перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также не могут рассматриваться как несовместимые с положениями главы 1 Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения, нашедших свое отражение в статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации.

Не могут эти дополнения и уточнения, в том числе закрепившие в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — наряду с защитой семьи, материнства, отцовства и детства — защиту института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, расцениваться в качестве несовместимых со статьями 2, 17, 19, 21, 22, 23 и 38 Конституции Российской Федерации. Предлагаемые положения должны пониматься в строгом соответствии с предписаниями этих статей и не могут применяться в противоречии с ними.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 сентября 2014 года № 24-П, по смыслу статьи 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации, семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения, не отрицая при этом необходимости учета требований Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов относительно индивидуальной автономии личности. Поскольку одно из предназначений семьи — рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины, что согласуется со статьями 7 и 38 Конституции Российской Федерации и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 23) и Кон-

венции о защите прав человека и основных свобод (статья 12), предусматривающим возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права. Ни из Конституции Российской Федерации, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 года № 496-О и от 19 января 2010 года № 151-О-О).

Вместе с тем это не означает, что предлагаемое положение о браке как союзе мужчины и женщины снимает с государства конституционные обязанности не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни, уважать связанные с нею различия, принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации, и обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав на основе закрепленного в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом. Следовательно, данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является сохранение и развитие человеческого рода. Сказанное в полной мере относится и к закреплению такого полномочия Правительства Российской Федерации, как обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (статья 114, пункт «в» части 1, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

**3.2.** Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется и рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что минимальный размер оплаты труда гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, и поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (статья 75, части 5, 6 и 7).

Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который

неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (Постановление от 19 июня 2002 года № 11-П, определения от 4 октября 2005 года № 364-О, от 2 апреля 2009 года № 476-О-П и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных статьей 7 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные правомочия и функции государства, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации, корреспондируют вытекающим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (статьи 7 и 19), а потому не могут расцениваться как несовместимые с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

Указание в новой статье 75.1 Конституции Российской Федерации на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности. Это также конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (статья 7; статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации).

**3.3.** Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение статьи 79 Конституции Российской Федерации положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. С ним связано дополнение статьи 125 Конституции Российской Федерации, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения

решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (пункт «б» части 5.1).

Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а потому не вступают в противоречие со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

4. Статьей 1 Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти — Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, судов.

Основополагающее значение для оценки соответствующих изменений имеют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие цель утверждения гражданского мира и согласия (преамбула), правовой и демократический характер Российского государства, чья обязанность — признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (статья 1, часть 1; статья 2). Реализация этих положений требует согласованного функционирования органов государственной власти исходя из органического единства системы таких органов, которое вытекает из статьи 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации — носителе суверенитета и единственном источнике власти и находит отражение в положениях ее статьи 5 (часть 3) о единстве системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства. Этому служит и разграничение полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, а также между органами государственной власти, с тем чтобы действовал механизм взаимных сдержек и противовесов (статья 10; статья 11, часть 1, Конституции Российской Федерации). Отступление от этих начал не отвечало бы конституционному предназначению государственной власти, не обеспечивало

бы необходимой устойчивости государственно-правовых институтов и ставило бы под угрозу стабильность конституционного строя России как демократического правового государства.

Развитие и конкретизация конституционно-правовых основ организации, компетенции и деятельности отдельных федеральных органов государственной власти осуществляются не главами 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а положениями ее глав 4 «Президент Российской Федерации», 5 «Федеральное Собрание», 6 «Правительство Российской Федерации» и 7 «Судебная власть и прокуратура», которые могут быть изменены конституционным законодателем.

Конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов. Конституционный Суд Российской Федерации не оценивает целесообразность тех или иных вариантов нормативного регулирования, относящегося к федеральным органам государственной власти. Задача Конституционного Суда Российской Федерации — определить, соответствует ли принципу разделения властей и другим основам конституционного строя конкретный вариант, нашедший отражение в статье 1 Закона о поправке.

**4.1.** Изменения, касающиеся конституционного статуса Президента Российской Федерации, его полномочий и гарантий его деятельности, предусмотренные статьями 80 (часть 2), 82 (часть 2), 83 (пункты «а», «б», «б.1», «в.1», «д», «д.1», «е», «е.1», «е.3», «е.4», «е.5», «ж», «и»), 92.1 и 93 Конституции Российской Федерации, согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента Российской Федерации как главы государства в системе органов государственной власти, характером его взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, направлены на обеспечение самостоятельного и ответственного осуществления Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий.

При этом указание на то, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (статья 83, пункт «б», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), во взаимосвязи с положением о том, что Председатель Правительства Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации в том числе в соответствии с распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации и несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Прави-

тельство Российской Федерации полномочий (статья 113 Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), не вступает в противоречие со статьей 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, где Правительство Российской Федерации как осуществляющее государственную власть названо в ряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Действующая редакция Конституции Российской Федерации также не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее предлагаемой редакции Правительство Российской Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, роль Председателя Правительства Российской Федерации в формировании Правительства Российской Федерации (за исключением 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) только усиливается. В том же контексте следует оценивать указание на то, что Президент Российской Федерации в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 83, пункт «б.1», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции). Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.

Закрепление полномочия Президента Российской Федерации по формированию Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также полномочий по формированию Совета Безопасности Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации и установление их основных функций (статья 83, пункты «е.5», «ж», «и», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) не ведут к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в статье 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и корреспондируют обязанности Президента Российской Федерации обеспечивать согласованные действия органов публичной власти.

**4.2.** Изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в статьях 95 (части 2, 3, 5 и 6), 100 (часть 3), 102 (пункты «е», «ж», «з», «и», «к»,

«м» части 1), 103 (пункты «а», «а.1», «г.1», «д», «з» части 1) и 103.1 Конституции Российской Федерации согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений). При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, в составе Совета Федерации, а также предоставлении Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации (статья 95, пункты «б», «в» части 2, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

Согласно предлагаемой Законом о поправке редакции статей 83 (пункт «е.3») и 102 (пункт «л» части 1) Конституции Российской Федерации Совет Федерации уполномочен прекращать по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. В настоящее время Конституция Российской Федерации ни в главах 1 и 2, ни в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (статья 121, часть 2). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое со статьей 10 Конституции Российской Федерации, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократиче-

ском правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент Российской Федерации и законодательная власть в лице Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

Законом о поправке вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении принятых в порядке, предусмотренном статьями 107 (части 2 и 3) и 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации (статья 125, пункт «а» части 5.1). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации и тем самым на создание — в рамках дискреции конституционного законодателя — одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут рассцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов.

**4.3.** Изменения в регулирование элементов конституционного статуса Правительства Российской Федерации, установленных статьями 110 (части 1 и 3), 111 (части 1, 2, 3 и 4), 112, 114 (пункты «в», «в.1», «в.2», «е.1»–«е.6» части 1), 115 (части 1 и 3) и 117 (части 3–6), согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой.

**5.** Ряд изменений, предусмотренных статьей 1 Закона о поправке, касается главы 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции Российской Федерации.

**5.1.** Так, согласно предлагаемой редакции статьи 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Как следует из взаимосвязи данной статьи со статьями 71 (пункт «о»), 125, 126 и 128 Конституции Российской Федерации, этот перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит статьям 10 и 11 Конституции Российской Федерации, иным положениям главы 1 Конституции Российской Федерации, а также ее главам 2 и 9.

**5.2.** Дополнение Законом о поправке статей 118 (часть 2), 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду в том числе с гражданским и административным, также не вступает в противоречие с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, поскольку исходит из наличия в судебной системе Российской Федерации арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по своей правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, в особом процессуальном порядке, обусловленном прежде всего субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров. Это дополнение не расходится с принципом самостоятельности судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) и не ограничивает гарантированную статьями 18 и 46 Конституции Российской Федерации судебную защиту прав и свобод.

Статью 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации предлагается дополнить указанием на то, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются не только федеральным конституционным законом, но и Конституцией Российской Федерации, а порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством. Это корреспондирует статьям 71 (пункт «о»), 125 и 126 Конституции Российской Федерации и направлено на уточнение системы правового регулирования судостроительства и судопроизводства, что служит целям реализации положений глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

**5.3.** На уточнение функций высших органов судебной власти — Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации — направлено изменение Законом о поправке статей 125 и 126 Конституции Российской Федерации.

В статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации вводится дополнительное условие подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан — исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Последовательное обжалование гражданином решения суда по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в системе действующего правового регулирования судостроительства и процессуального законодательства обеспечат эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов, составляющих единую судебную систему Российской Федерации. Поэтому требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной за-

щиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации) и, более того, будет способствовать его реализации.

Предлагаемой редакцией статьи 125 (пункт «а» части 5.1) Конституции Российской Федерации предусмотрен институт предварительного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в статье 125 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 125 (часть 1) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции изменяется количество судей Конституционного Суда Российской Федерации с 19 на 11, в число которых входят Председатель Конституционного Суда Российской Федерации и его заместитель, что находится в пределах дискреции конституционного законодателя. При этом частью 7 статьи 3 Закона о поправке предусмотрено, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу статьи 1 данного Закона, продолжают осуществлять полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», и, если после вступления в силу статьи 1 данного Закона число судей Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющих на день вступления в силу статьи 1 данного Закона полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации, соответствует числу судей, предусмотренному статьей 1 данного Закона, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются. Такое переходное регулирование, допускающее временное наличие в составе Конституционного Суда Российской Федерации большего числа судей, чем предусмотрено Конституцией Российской Федерации, согласуется с принципами независимости и несменяемости судей и не содержит в себе противоречия статье 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку является приемлемым способом достижения баланса конституционных ценностей применительно к решению этого вопроса.

**5.4.** Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение статьи 129 Конституции Российской Федерации указанием на основные функции прокуратуры Российской Федерации, чем обеспечивает-

ся закрепление ее места в механизме обеспечения законности в соответствии со статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В главы 4, 5 и 7 Конституции Российской Федерации вносятся изменения, в соответствии с которыми меняется порядок назначения прокуроров. В частности, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, тогда как в настоящее время согласно Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Данные изменения не могут рассцениваться как несовместимые с принципами федеративного устройства, поскольку эти принципы не предполагают обязательного непосредственного участия субъектов Российской Федерации в формировании федеральных органов государственной власти, к которым относится прокуратура Российской Федерации, и поскольку новая процедура предусматривает участие в решении соответствующих кадровых вопросов Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, представляющей прежде всего субъекты Российской Федерации. Они также не могут рассматриваться как ставящие под сомнение независимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в рамках ее компетенции и как нарушающие принцип разделения властей.

**6.** Отдельная группа изменений положений глав 3–7 Конституции Российской Федерации, предусмотренная статьей 1 Закона о поправке, касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности Президента Российской Федерации, сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), судьи, прокурора (статья 77, часть 3; статья 78, часть 5; статья 81, части 2, 3 и 3.1; статья 95, часть 4; статья 97, часть 1; статья 103, пункт «е» части 1; статья 110, часть 4; статья 119; статья 129, часть 2, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

**6.1.** Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтвер-

ждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Президентом Российской Федерации может стать только гражданин Российской Федерации, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Однако требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для Президента Российской Федерации устанавливается повышенное требование к сроку постоянного проживания в Российской Федерации — не менее 25 лет. Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судьи вводится требование о постоянном проживании в Российской Федерации.

Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителя федерального государственного органа, сенатора Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти вводится требование о достижении тридцатилетнего возраста.

Предусматривается возможность установления федеральным законом дополнительных требований к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), к судьям судов Российской Федерации.

При этом в перечень предметов ведения Российской Федерации включено установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с нали-

чием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (статья 71, пункт «т», Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

Конкретные условия замещения перечисленных в Конституции Российской Федерации публичных должностей и требования к лицам, их замещающим, не должны противоречить статьям 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 16, 19, 32 и 62 Конституции Российской Федерации.

Вводимые Законом о поправке предписания направлены на защиту суверенитета Российской Федерации, а в части возрастных требований обусловлены необходимостью наличия у претендента на соответствующую должность определенного жизненного опыта. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указал, что статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации закрепляет право быть избранным в органы государственной власти именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством. На нормативное содержание пассивного избирательного права может влиять наличие у гражданина Российской Федерации политико-правовой связи с другим государством, т.е. его пребывание в гражданстве иностранного государства. Конституция Российской Федерации, предусматривая в статье 62 (часть 2) специальную норму, предполагающую возможность установления федеральным законом особенностей правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, допускает тем самым и возможность специального правового регулирования прав и свобод, прежде всего политических, данной категории граждан Российской Федерации, включая пассивные избирательные права как институт суверенной государственности, приобретение которых связывается, по общему правилу, с наличием у лица гражданства. Гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутат-

ского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации (Определение от 4 декабря 2007 года № 797-О-О).

Это применимо и к иным, перечисленным в Конституции Российской Федерации, должностям, замещая которые гражданин может принимать единоличное публично-властное решение, т.е. установление соответствующих требований допустимо как на конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания — федеральным законом.

Сказанное не противоречит выводу Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированному в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, о том, что положения федерального закона, лишаящие гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3), — данный вывод был адресован федеральному законодателю, касался пределов его конституционных полномочий и не может рассматриваться как связывающий конституционного законодателя.

Кроме того, гражданин Российской Федерации не лишен возможности отказаться от гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и тем самым снять препятствие для занятия соответствующих публичных должностей.

То же самое в равной мере справедливо и применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (порядок реализации которого должен быть установлен федеральным законом), поскольку это также подразумевает наличие у лица, замещающего соответствующую должность, жизненных интересов за пределами Российской Федерации и делает его уязвимым перед посторонним влиянием.

Введение отдельных требований о постоянном проживании в Российской Федерации, причем не увязанных с конкретным его сроком, а также о достижении тридцатилетнего возраста не может рассцениваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. В этих главах не содержится положений, которые исключали бы возможность закрепления требований к достижению определенного возраста лицами, претендующими на замещение публичных должностей, а потому предлагаемое требование — тем более что согласно ему необходимый возраст меньше установленного для кандидата на должность Президента Российской Федерации — не может рассматриваться как чрезмерное и не согласующееся с принципами демократического государства и равенства.

Повышение же требования о продолжительности проживания в Российской Федерации (с 10 лет до 25 лет) к кандидату на должность Президента Российской Федерации — с учетом особых правил для граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства,— не противоречит главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Введение для Президента Российской Федерации требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета.

Этим статусом предопределяется возможность закрепления в Конституции Российской Федерации ряда специальных требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации, гарантирующих его правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством. В частности, требование об отсутствии в прошлом гражданства иностранного государства даже применительно к случаям, когда иностранный гражданин получил гражданство Российской Федерации в порядке натурализации, является допустимой и применяемой в мировой практике конституционного регулирования гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия занятия должности главы государства. Конституция Российской Федерации может своими предписаниями обеспечивать уверенность в стабильности правовой связи соответствующего лица с Российской Федерацией, в том числе с учетом того, что факт перехода лица в прошлом из гражданства другого государства в российское гражданство способен восприниматься как снижающий такую уверенность. Это согласуется с положениями Конституции Российской Федерации о суверенитете Российской Федерации (статья 4, часть 1) и народовласти (статья 3, часть 1).

Названные требования текстуально вынесены (выделены) из главы 2 Конституции Российской Федерации, в которую включена ее статья 32, гарантирующая право на участие в управлении делами государства, в том числе право быть избранным, и по своей сути представляют не столько элемент регулирования пассивного избирательного права, сколько элемент особого статуса Президента Российской Федерации. В любом случае они являются специальными нормами в рамках единого конституционного регулирования. В таком качестве они не могут — в части требования об отсутствии в про-

шлом гражданства другого государства — рассматриваться как вступающие в конфликт с положением статьи 6 (часть 1) Конституции Российской Федерации о равенстве гражданства независимо от оснований приобретения. Последнее означает, что все граждане Российской Федерации независимо от оснований приобретения гражданства обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, но не может исключать наличия специальных условий, установленных самой Конституцией Российской Федерации, для выполнения гражданами наиболее значимых публичных функций.

Однако наличие у гражданина в прошлом вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, могло быть связано с исполнением им обязанностей перед Российской Федерацией или Союзом ССР. Применительно к таким случаям, исходя из целевого назначения соответствующего требования, данное обстоятельство не должно расцениваться как препятствие для занятия должности Президента Российской Федерации.

**6.2.** Еще одно предлагаемое ограничение для занятия должности Президента Российской Федерации предполагает, что одно и то же лицо не может занимать ее более двух сроков, тогда как в настоящее время статья 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации связывает этот запрет с двумя сроками подряд. Введение этого — нового по содержанию — требования, направленного на упрочение гарантий периодической сменяемости Президента Российской Федерации, не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации. Предусматривая более ограничительные в сравнении с действующими правила такой сменяемости, Закон о поправке вместе с тем установил на конституционном уровне гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий не в связи с отрешением от должности (статьи 92.1 и 93; статья 95, пункт «б» части 2, Конституции Российской Федерации), что явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента Российской Федерации.

В то же время конституционный законодатель предусмотрел в статье 81 (часть 3.1) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции, что положение ее статьи 81 (часть 3), ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей

соответствующее ограничение, и не исключает для него возможности занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением, а в части 6 статьи 3 Закона о поправке — что установленное статьей 81 (части 3 и 3.1) Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации на момент вступления указанной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст Конституции Российской Федерации на установленное поправкой допустимое число сроков, вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

Первое из этих положений носит общий характер, равно по юридической силе положению статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которое применяется с его учетом, и фактически определяет порядок вступления в силу изменения статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, усиливающего (ужесточающего) предусмотренное ею ограничение. Второе конкретизирует его применительно к правоотношениям, сложившимся на момент возможного вступления соответствующих положений статьи 81 Конституции Российской Федерации в силу. При этом они выступают, по существу, переходными положениями по отношению к изменению статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Такое регулирование объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день возможного вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания на должность Президента Российской Федерации как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд.

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, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку

другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т.п.

В то же время если в Основном Законе вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение — с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления,— должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

Закон о поправке существенно расширяет возможности Федерального Собрания в сфере формирования исполнительной власти и контроля (например, новые пункты «к», «м» части 1 статьи 102, новые пункты «а.1», «г.1» части 1 статьи 103, новая статья 103.1 Конституции Российской Федерации), совершенствуя тем самым конституционную модель разделения властей. При этом Государственная Дума приобретает более устойчивые позиции в системе сдержек и противовесов в связи с сокращением случаев, когда она подлежит обязательному роспуску (часть 4 статьи 111 и часть 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации в редакции данного Закона). никоим образом не затрагиваются в негативном аспекте многопартийность и политическая конкуренция, притом что за последнее десятилетие в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации были предприняты меры, направленные на их укрепление.

Соответственно, в Конституции Российской Федерации вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, может быть решен по-разному. В ее главах 1 и 2, равно как и в главе 9, не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность такого решения, которое предлагается реализовать в статье 81 (части 3 и 3.1) Конституции Российской Федерации и в части 6 статьи 3 Закона о поправке.

Например, запрет присвоения власти в Российской Федерации (статья 3, часть 4, Конституции Российской Федерации) во всяком случае не относится к ситуации, когда лицо избирается, пусть неоднократно и подряд, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституционному законодателю также не может быть отказано в дискреции, даже усиливая (ужесточая) предусмотренное статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение числа сроков, допустить возможность (с учетом этого и других изменений Конституции Российской Федерации) преодоления — в качестве переходной меры — ранее установленных ограничений.

Указание в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 134-О на то, что два срока полномочий подряд, о чем идет речь в статье 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция Российской Федерации не допускает, основано на действующей в момент его принятия (и на сегодняшний день, до возможного вступления в силу изменений, предусмотренных Законом о поправке) редакции статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, положение которой не было ни само изменено, ни дополнено. Во всяком случае, оно не увязано в аргументации Конституционного Суда Российской Федерации с какими-либо положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые позволяли бы рассматривать соответствующую позицию как общее правило, не обусловленное конкретным нормативным содержанием статьи 81 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в Определении от 5 ноября 1998 года № 134-О подчеркивалось применительно к рассматриваемой в нем ситуации, что «Конституция Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в пункте 3 ее раздела второго “Заключительные и переходные положения” срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации». Это кардинальным образом отличается от ситуации, когда положениями статьи 81 (часть 3.1) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции и части 6 статьи 3 Закона о поправке как раз и предусматривается специальная оговорка, не исключающая возможности занимать должность Президента Российской Федерации без учета числа сроков, в течение которых лицо, на которое распространяются эти положения, занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации. Таким образом, данная позиция, выраженная в указанном Определении, по существу, подтверждает возможность регулирования, предусмотренного в этом аспекте Законом о поправке.

С учетом того что изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона о поправке, включая ее ста-

тью 81 (часть 3.1), считаются одобренными, только если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, предполагается, что предусмотренная ею возможность занимать должность Президента Российской Федерации больше двух сроков подряд возникнет только в случае, если получит поддержку в результате волеизъявления народа Российской Федерации. Это придает дополнительную конституционную легитимность соответствующему решению.

Таким образом, положения, устанавливающие новые с точки зрения конституционного текста требования к лицам, претендующим на замещение указанных в Конституции Российской Федерации должностей, в том числе положение ее статьи 81 (часть 3.1) в предлагаемой редакции и связанное с ним положение части 6 статьи 3 Закона о поправке, не противоречат основам конституционного строя и — с учетом как изложенных, так и иных конституционных принципов — соответствуют положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, а также ее главе 9.

7. Статьей 1 Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления.

В главы 4 «Президент Российской Федерации» (статья 80, часть 2) и 8 «Местное самоуправление» (статья 132, часть 3) Конституции Российской Федерации включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Также предлагается указать в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации — России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного само-

управления (статья 72, пункт «н» части 1). Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления от 24 декабря 2012 года № 32-П и от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражением власти местного сообщества, вместе с

тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

В статью 131 (части 1, 1.1 и 3) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституци-

онной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

В статью 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.

Предлагаемое изменение в статью 133 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями 2 и 3 статьи 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», статьями 6, 72, 74, 75, 78 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституции

онном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

пришел к заключению:

1) порядок вступления в силу статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствует Конституции Российской Федерации;

2) не вступившие в силу положения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствуют положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Настоящее Заключение незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

Настоящее Заключение окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Настоящее Заключение подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Заключение должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 1-3

# **РЕШЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ИТОГАХ ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПО ВОПРОСУ ОДОБРЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

03 июля 2020 г.

№ 256/1888-7

**Москва**

#### **О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации**

На основании протокола Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года об итогах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, руководствуясь пунктом 4 части 15, частями 25 и 26 статьи 2, частью 5 статьи 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Установить, что в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, состоявшемся 1 июля 2020 года, приняли участие 74 114 217 граждан Российской Федерации. На вынесенный на общероссийское голосование вопрос «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 граждан Российской Федерации, что составляет 77,92 процента от числа граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.

2. Считать изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправ-

ке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», за которые проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, одобренными.

3. Настоящее постановление вступает в силу с момента его принятия.

4. Официально опубликовать настоящее постановление в «Российской газете», а также опубликовать его в официальном печатном органе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Э.А. Памфилова

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

М.В. Гришина

**УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 3 июля 2020 г. № 445  
«ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ ОПУБЛИКОВАНИИ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
С ВНЕСЕННЫМИ В НЕЕ ПОПРАВКАМИ»**



**УКАЗ**

**ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Об официальном опубликовании Конституции  
Российской Федерации с внесенными в нее поправками**

В соответствии со статьей 3 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" и постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7 "О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации" **п о с т а н о в л я ю:**

1. Поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 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", вступают в силу 4 июля 2020 г.

2. Федеральной службе охраны Российской Федерации обеспечить официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

3. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.



Президент  
Российской Федерации **В.Путин**

Москва, Кремль  
3 июля 2020 года  
№ 445

## ПЕРСОНАЛИИ

*В разделе приводятся краткие биографические очерки о наиболее известных общественных и политических деятелях, ученых, оказавших значительное влияние на формирование, установление и закрепление российского конституционализма в дореволюционный, советский и современный периоды:*

1. *Дореволюционный период (до 1917 г.)* — К.С. Аксаков, Н.А. Бердяев, П.А. Валуев, С.Ю. Витте, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Н.М. Карамзин, Б.А. Кистяковский, В.О. Ключевский, М.М. Ковалевский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, Н.И. Костомаров, С.А. Котляревский, М.Т. Лорис-Меликов, Н.С. Мордвинов, Н.М. Муравьев, С.А. Муромцев, В.Д. Набоков, П.И. Новгородцев, Н.Н. Новосильцев, П.И. Пестель, К.П. Победоносцев, М.М. Сперанский, П.А. Столыпин, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, А.С. Яценко и др.;

2. *Советский период* — Г.В. Барабашев, А.Я. Вышинский, Д.Л. Златопольский, А.И. Ким, В.Ф. Коток, С.С. Кравчук, А.И. Лепешкин, А.А. Мишин, В.С. Основин, М.А. Рейснер, И.М. Степанов, А.М. Турубинер, Я.Н. Уманский, И.Е. Фарбер, М.А. Шафир, Б.В. Щетинин и др.;

3. *Советский и современный периоды* — Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.С. Алексеев, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Д.А. Керимов, С.Д. Князев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.М. Лебедев, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет, Б.С. Эбзев, В.Ф. Яковлев и др.

**АБДУЛАТИПОВ Рамазан Гаджимурадович** (04.08.1946) — российский политик и государственный деятель. Доктор философских наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Специалист в области философии, культурологии, истории, геометрии, химии, национальных отношений. В разные годы был членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, министром, членом президиума Государственного Совета Российской Федерации. В 2014–2017 гг. глава Республики Дагестан. С января 2019 г. специальный представитель Российской Федерации при Организации исламского сотрудничества в г. Джидда, Королевство Саудовская Аравия. Имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла. Автор ряда научных и публицистических статей, монографий. Награжден орденом Дружбы, орденом Почета, орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени, другими наградами.

**Основные труды:** Ленинская политика интернационализма в СССР: История и современность (1982), Природа и парадоксы национального сознания (1991), Личность. Нация. Общество (1992), Россия на пороге XXI века: Состояние и перспективы федеративного устройства (1996), Национальный вопрос и государственное устройство России (2000, 2001), Федералогия (2004), Этнополитология (2004).

**АВАКЪЯН Сурен Адibeкович** (12.03.1940) — российский ученый-конституционалист, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

Обладатель премии РАН им. А.Ф. Кони. Зав. кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Один из разработчиков проекта Конституции РСФСР 1978 г., проектов законов о местных советах РСФСР, об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, о вынужденных переселенцах. В 2020 г. участвовал в деятельности рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 г., образованной распоряжением Президента России. Автор около 300 публикаций по различным проблемам конституционного права — научных статей, учебников и учебных пособий, составитель библиографии по конституционному праву. Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

**Основные труды:** Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы (1996), Федеральное Собрание — парламент России (1999), Конституция России: Природа, эволюция, современность (1997, 2000), Конституционное право: Энциклопедический словарь (2000), Библиография по конституционному и муниципальному праву (2002), Россия: Гражданство, иностранцы, внешняя миграция (2003), Конституционное право России (2010), Конституционное право России: В 2 т. (2014), Государство: Взгляд с позиций конституционного права (2016).

**АВТОНОМОВ Алексей Станиславович** (09.03.1959) — российский правовед, доктор юридических наук, профессор. В 2007–2018 гг. являлся главным редактором ведущего академического правового журнала «Государство и право». Зав. сектором сравнительного правоведения Института государства и права РАН. Принимал участие в разработке проекта Конституционного акта Союзного государства России и Беларуси. С 2011 г. адвокат Адвокатской палаты Московской области, с 2013 г. судья Арбитража при Московской торгово-промышленной палате. Член редакционных коллегий ряда крупных российских академических журналов.

**Основные труды:** Правовая онтология политики: К построению системы категорий (1999), Конституционное (государственное) право зарубежных стран (2001), Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации (2002), Совет Федерации: Эволюция статуса и функций (2003), Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность (2009), Гражданское общество (2016; в соавт.).

**АКСАКОВ Константин Сергеевич** (1817–1860) — публицист, поэт, литературный критик, историк и лингвист, глава русских славянофилов и идеолог славянофильства. В 1857 г. редактировал газету «Молва». Решительно противопоставлял государственное (государево) общественному (земскому), под последним понимая духовно-нравственную деятельность, тогда как государству «по преимуществу дело военное», смысл которого в «защите и охранении жизни народа».

**Основные труды:** О древнем быте у славян вообще и у русских в особенности (1852), О внутреннем состоянии России (1855), О русском воззрении (1856), Об основных началах русской истории (1861).

**АЛЕКСЕЕВ Сергей Сергеевич** (1924–2013) — выдающийся правовед, общепризнанный специалист в области теории и философии права, конституционализма, частного права. Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН, лауреат Государственной премии СССР, народный депутат СССР, заслуженный деятель науки РСФСР, первый лауреат высшей юридической премии России «Юрист года». Считается наряду с А.А. Собчаком и С.М. Шахраем непосредственным и основным автором текста ныне дейст-

вующей Конституции Российской Федерации. Председатель Комитета конституционного надзора СССР (1989–1991). Создатель и первый директор Института философии и права УрО РАН. Автор более 400 научных трудов, в том числе свыше 40 монографий.

**Основные труды:** Правовое государство — судьба социализма: Научно-публицистический очерк (1988), Теория права (1993), Уроки: Тяжкий путь России к праву (1997), Философия права: История и современность, проблемы, тенденции, перспективы (1999), Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи (2000), Восхождение к праву: Поиски и решения (2001).

**БАКУНИН Михаил Александрович** (1814–1876) — революционер, основатель и идеолог анархизма и народничества, участник революционного движения во многих странах Европы. В 1840 г. учился в Берлинском университете, начал печатать революционные статьи, оставался в эмиграции. Был членом I Интернационала. Стремился к отмене государства и установлению анархии.

**Основной труд:** Философия. Социология. Политика (1989, переизд.).

**БАРАБАШЕВ Георгий Васильевич** (1929–1993) — доктор юридических наук, профессор. В сфере научных интересов входили самые разные вопросы конституционного права. Автор более 200 публикаций, соавтор учебников по советскому государственному праву и государственному праву буржуазных стран, разрабатывал теорию представительной и непосредственной демократии, теоретически и практически включался в решение вопросов конституции, избирательного права, деятельности Советов всех уровней. В 1988 г. участвовал в работе Комиссии Президиума Верховного Совета СССР по обобщению замечаний и предложений, поступавших в ходе всенародного обсуждения проекта изменений Конституции СССР 1977 г.

**Основные труды:** Муниципальные органы современного капиталистического государства (1971), Новая Конституция СССР — важная веха в политической истории страны (1977), Основы знаний о Советском государстве и праве (1977), Непосредственная демократия в СССР (1984), Местное самоуправление (1996).

**БЕРДЯЕВ Николай Александрович** (1874–1948) — религиозный и политический философ, представитель экзистенциализма. В 1901 г. вышла его статья «Борьба за идеализм», закрепившая переход от позитивизма к метафизическому идеализму. Наряду с С.Н. Булгаковым, П.Б. Струве, С.Л. Франком являлся ведущей фигурой движения, выступившего с критикой мировоззрения революционной интеллигенции. Это направление впервые заявило о себе сборником статей «Проблемы идеализма» (1902), а затем в сборниках «Вехи» (1909) и «Из глубины» (1918) его представители резко отрицательно характеризовали роль радикалов в революциях 1905 и 1917 гг. В 1913 г. Н.А. Бердяев написал антиклерикальную статью «Гасители духа» в защиту афонских монахов.

**Основные труды:** Новое религиозное сознание и общественность (1910), Философия свободы (1911), Алексей Степанович Хомяков (1912), Смысл творчества: Опыт оправдания человека (1916), Философия свободного духа: Проблематика и апология христианства (1927), Истоки и смысл русского коммунизма (на нем. яз. 1938; на рус. яз. 1955), Истина и откровение: Прологомены к критике Откровения (1946–1947; на рус. яз. 1996), Царство Духа и царство Кесаря (1951).

**БОНДАРЬ Николай Семенович** (18.10.1950) — судья Конституционного Суда Российской Федерации с 2000 по 2020 г. (с ноября 2020 г. пребывает в почетном статусе судьи в отставке), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Рос-

сийской Федерации. Совмещал работу в Конституционном Суде с научно-педагогической деятельностью: зав. кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета (ЮФУ), председатель диссертационного совета по юридическим наукам в ЮФУ, профессор кафедры государственного и административного права СПбГУ, учредитель авторской «Библиотеки судебного конституционализма». Автор более 300 научных работ, включая монографии, учебники по конституционному, муниципальному праву, другим отраслям публичного права, теории и практике конституционного правосудия. Член редколлегий шести научных журналов. Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, орденом Почета.

**Основные труды:** Собственность — свобода — право (1995), Права человека и Конституция России: Трудный путь к свободе (1996), Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации (1998), Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации (2002), Российское юридическое образование как конституционная ценность: Национальные традиции и космополитические иллюзии (2013), Аксиология судебного конституционализма: Конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия (2-е изд., 2014), Конституционная модернизация российской государственности: В свете практики конституционного правосудия (2014), Стратегии правового развития России (2015), Местное самоуправление: Законодательство и практика реализации (2016; в соавт.), Судебный конституционализм: Доктрина и практика (2016), Экономический конституционализм России: Очерки теории и практики (2017), Правосудие: Ориентация на Конституцию (2018; в соавт.).

**БУБЛИК Владимир Александрович** (01.02.1959) — доктор юридических наук, профессор. Занимал должность начальника научно-исследовательской части Свердловского юридического института (СЮИ) (1985–1991). В 1991 г. работал в Москве заместителем директора Научного центра при Министерстве образования Российской Федерации. В 1999 г. возобновил работу в Уральской государственной юридической академии (УрГЮА), правопреемнице СЮИ. С 2007 г. ректор УрГЮА (с 2014 г. — университета, УрГЮУ). Член двух диссертационных советов. Член правления Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Председатель учебно-методического совета по образованию в области юриспруденции Уральского федерального округа. Заместитель председателя редакционного совета «Российского юридического журнала».

Автор свыше 100 научных трудов. Научная и учебная специализация: предпринимательское право; гражданское право; международное частное право; внешнеэкономическое право; таможенное право; корпоративное право; арбитражный процесс. Создал современную теорию внешнеэкономического права как комплексного правового образования, сочетающего нормы частного и публичного права. Принимал непосредственное участие в разработке проектов некоторых законов Свердловской области. Результаты его научных исследований использовались в работе над Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации “Об образовании”».

Имеет множество наград, в том числе медаль «За заслуги в защите прав и свобод граждан» I степени Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, медаль «За усердие» II степени Министерства юстиции Российской Федерации; медаль им. А.Ф. Кони Министерства юстиции Российской Федерации.

**Основные труды:** Совместное предпринимательство в России: Организационно-правовые аспекты (1993), Гражданско-правовое регулирование

импорта производственного капитала (1996), Гражданско-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в РФ: Проблемы теории, законодательства и правоприменения (1999), Таможенный союз — первый шаг к глобальной Евразии (2010), Правовое регулирование инновационной деятельности в системе высшей школы России (2012).

**ВАЛУЕВ Петр Александрович** (1815–1890) — государственный деятель. Глава Курляндской губернии (1853–1858), министр внутренних дел (1861–1868), разработчик земской реформы 1864 г., председатель Комитета министров (с 1879). Был директором и статс-секретарем 2-го департамента Министерства государственных имуществ, управляющим делами Комитета министров. Выступал за реформу Государственного совета, предлагая считать его верхней палатой парламента, а съезд государственных гласных — нижней палатой.

**Основные труды:** Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики (1862–1866), Письма к М.Т. Лорис-Меликову (1878–1880), Религиозные смуты и гонения: От V до XVII века (1888).

**ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович** (1926–2019) — крупный специалист в области конституционного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. В 1954 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «Взаимоотношения высших и местных органов государственной власти в СССР», в 1974 г. — докторскую диссертацию на тему «Демократический централизм в системе Советов депутатов трудящихся». В 1950-х и 1980-х гг. работал в аппарате Президиума Верховного Совета СССР; с 1989 г. — в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Занимал должности заместителя директора, директора Института (до 1992), главного научного сотрудника. Наиболее весомый вклад внес в разработку организационно-правовых проблем государственной власти, основ избирательного и муниципального права СССР и Российской Федерации. Автор более 200 научных трудов; некоторые работы изданы за рубежом (в Польше, Чехословакии, Канаде).

**Основные труды:** Демократический централизм в системе Советов (1974), Местное самоуправление (1999).

**ВИТРУК Николай Васильевич** (1937–2012) — российский юрист и государственный деятель, судья Конституционного Суда Российской Федерации (1991–2003), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. С 2005 г. зав. кафедрой конституционного права Российской академии правосудия. Внес значительный вклад в развитие юридического образования в стране, в подготовку юристов новой формации. Первым в СССР разработал оригинальную программу учебного курса и издал учебное пособие по основам правовой кибернетики, первым в России подготовил программу учебного курса и издал учебное пособие «Конституционное правосудие: судебное-конституционное право и процесс» (2-е изд. в 2005), получившие положительные отклики в стране и мире. Указанный курс читал в ряде вузов страны и за рубежом.

**Основные труды:** Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.) (2001), Конституционное правосудие (2005), Верность Конституции (2008), Общая теория правового положения личности (2008), Общая теория юридической ответственности (2008).

**ВИТТЕ Сергей Юльевич** (1849–1915) — государственный деятель, министр путей сообщения Российской империи (1892), министр финансов (1892–1903), председатель Комитета министров (1903–1906), председатель Совета минист-

ров (1905–1906). Добился введения в России «золотого стандарта» — свободно-го обмена рубля на золото (1897), содействовал притоку в страну капиталов из-за рубежа, поощрял инвестиции в железнодорожное строительство (в том числе Великого Сибирского пути). Деятельность Витте способствовала резкому ускорению темпов промышленного роста в Российской империи, за что его прозвали «дедушкой русской индустриализации». Противник начала войны с Японией и главный участник переговоров при заключении Портсмутского мира. Фактический автор Манифеста 17 октября 1905 г., который предполагал начало трансформации России в конституционную монархию. Действительный тайный советник (1899). С 1903 г. член Государственного совета.

**Основные труды:** Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов (1883), Записка по крестьянскому делу (1904), Самодержавие и земство (1908), Вынужденные разъяснения по поводу отчета ген.-ад. Куропаткина о войне с Японией (1911), Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. (1912).

**ВЫШИНСКИЙ Андрей Януарьевич** (1883–1954) — советский государственный и партийный деятель, дипломат, академик АН СССР, доктор юридических наук. В 1925–1928 гг. ректор МГУ им. М.В. Ломоносова. Заместитель прокурора и прокурор СССР (1933–1939), заместитель председателя СНК СССР (1933–1939). Награжден шестью орденами Ленина, орденом Трудового Красного Знамени, медалями «За оборону Москвы», «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.». Лауреат Сталинской премии I степени 1947 г. (за монографию «Теория судебных доказательств в советском праве»).

**Основные труды:** Революционная законность и задачи советской защиты (1934), Судебные речи (1938), Теория судебных доказательств в советском праве (1941), Вопросы международного права и международной политики (1949).

**ГАДЖИЕВ Гадис Абдуллаевич** (27.08.1953) — российский юрист и государственный деятель, с 1991 г. судья Конституционного Суда Российской Федерации. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Зав. кафедрой гражданского права и научный руководитель факультета права Санкт-Петербургского филиала НИУ «Высшая школа экономики». Член Совета при Президенте Российской Федерации по совершенствованию гражданского законодательства. Один из разработчиков Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Принимал участие в обсуждении законопроектов «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» и «О судебной системе Российской Федерации», разработке проектов Федеративного договора (1992), ряда законов Республики Дагестан. Автор около 200 научных трудов, в том числе пяти монографий.

**Основные труды:** Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации: Опыт сравнительного исследования (1995), Предприниматель — налогоплательщик — государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов по юрид. специальностям (1998), Конституционные принципы рыночной экономики: Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (2004), Онтология права: Критическое исследование юридического концепта действительности (2013).

**ГЕССЕН Владимир Матвеевич** (1868–1920) — российский государственный и политический деятель, юрист, один из самых популярных и влиятельных научных публицистов в России своего времени. После революции 1905 г. состоял в

Конституционно-демократической партии. Избирался в Государственную думу 2-го созыва. Принимал активное участие в разработке ряда законопроектов, направленных на обеспечение основных гражданских свобод. Был одним из издателей либерального еженедельника «Право» (1898) и редакторов «Вестника права».

**Основные труды:** О прекращении подданства (1896), Народ и нация (1898), О значении Гаагской конференции (1900), Возрождение естественного права (1902), Вопросы местного самоуправления (1904), О правовом государстве (1905).

**ГРАДОВСКИЙ Александр Дмитриевич** (1841–1889) — профессор права и публицист. Преподавал в Санкт-Петербургском университете. Был редактором «Харьковских губернских ведомостей», затем чиновником особых поручений при воронежском губернаторе. После защиты в 1868 г. докторской диссертации на тему «История местного управления в России» был утвержден в должности профессора Петербургского университета. В научных работах и лекциях 2-й половины 1860-х гг. исследовал различные аспекты становления российского общества, высказал ряд оригинальных суждений о сущности государства.

**Основные труды:** Национальный вопрос в истории и в литературе (1873), Начала русского государственного права (т. 1 «О государственном устройстве», 1875; т. 2 «Органы управления», 1876; т. 3 «Органы местного управления», 1882).

**ЕЛЬЦИН Борис Николаевич** (1931–2007) — советский партийный и российский политический и государственный деятель, первый Президент Российской Федерации. Избирался Президентом России два раза — 12 июня 1991 г. и 3 июля 1996 г., занимал эту должность с 10 июля 1991 г. по 31 декабря 1999 г. Вошел в историю как первый всенародно избранный глава России, один из организаторов сопротивления действиям ГКЧП, радикальный реформатор общественно-политического и экономического устройства России. 21 сентября 1993 г. подписал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым прекращалась деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета и на 11–12 декабря назначались выборы в новый создаваемый представительный орган власти — Федеральное Собрание Российской Федерации. После роспуска Съезда и парламента на некоторое время сосредоточил в своих руках всю полноту власти и принял ряд решений: об отставке вице-президента (согласно статье 121.10 действовавшей Конституции вице-президент мог быть отрешен от должности только Съездом народных депутатов на основании заключения Конституционного Суда), о приостановлении деятельности Конституционного Суда, прекращении деятельности Советов всех уровней и изменении системы местного самоуправления, назначении выборов в Совет Федерации и всенародного голосования, а также своими указами отменил и изменил ряд положений действующих законов. 12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Совет Федерации и Государственную Думу, а также всенародный референдум о принятии проекта новой Конституции. 20 декабря ЦИК России объявил результаты референдума: «за» проголосовало 32,9 млн избирателей (58,4 % активных избирателей), «против» — 23,4 млн (41,6 % активных избирателей). Конституция России была принята, так как в соответствии с действующим при проведении референдума Указом Президента от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» для вступления в силу новой конституции необходимо было абсолютное большинство голосов. Новая Конституция Российской Федерации предоставила Президенту значительные полномочия, в то время как полномочия парламента были существенно сокращены. Конститу-

ция после опубликования 25 декабря в «Российской газете» вступила в силу. 11 января 1994 г. начали работу обе палаты Федерального Собрания, конституционный кризис закончился. В начале 1994 г. Б.Н. Ельцин инициировал подписание договора об общественном согласии и договора о разграничении полномочий с Татарстаном, а затем — и с другими субъектами Федерации.

**ЗЛАТОПОЛЬСКИЙ Давид Львович** (1919–2002) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР, заслуженный профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, академик Международной академии наук высшей школы. В сфере научных интересов — проблемы национально-государственного строительства — федерации и автономии в СССР, затем в России; форм национальной государственности народов, проживающих на территории СССР, образования и развития СССР и его парламента — Верховного Совета СССР; государственного строительства в Восточной Европе и некоторых странах Азии (Китай, Вьетнам и др.). Несколько десятилетий был тесно связан с законодательными органами страны — Верховным Советом СССР, Верховным Советом Российской Федерации, а также Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Являлся консультантом отдельных комитетов Госдумы, а также членом Общественного совета по конституционному законодательству при Правовом управлении Госдумы.

**Основные труды:** Образование и развитие СССР как союзного государства (1954), Государственное устройство СССР (1960), СССР — федеративное государство (1967), Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа (1982).

**ЗОРЬКИН Валерий Дмитриевич** (18.02.1943) — судья, председатель Конституционного Суда Российской Федерации в 1991–1993 гг. и с 2003 г. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Его докторская диссертация «Позитивистская теория права в России: историко-критическое исследование» посвящена критике позитивистской теории права, которая лежала в основе практики бывшего прокурора СССР (1935–1939) А. Вышинского и его последователей. Участвовал в подготовке проекта Конституции России 1993 г., разработке целого ряда конституционно-правовых доктрин, положенных в основу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» II–IV степеней.

**Основные труды:** Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России второй половины XIX — начала XX века (1975), Позитивистская теория права в России (1978), Муромцев (1979), Чичерин (1984), Конституционно-правовое развитие России (2011), Право в условиях глобальных перемен (2013), Цивилизация права и развитие России (2015), Конституционный Суд России: Доктрина и практика (2017).

**ИЛЬИН Иван Александрович** (1883–1954) — философ, писатель и публицист, сторонник Белого движения и последовательный критик коммунистической власти в России, идеолог Русского общевоинского союза. Профессор Московского университета. В эмиграции стал сторонником монархистов-«непредрешенцев», тяготел к интеллектуальной традиции славянофилов и до самой смерти оставался противником коммунизма и большевизма. Его взгляды сильно повлияли на мировоззрение других русских интеллектуалов консервативного направления XX в., в числе которых А.И. Солженицын.

**Основные труды:** Понятия права и силы (1910), Общее учение о праве и государстве (1915), Философия Гегеля как учение о конкретности Бога и человека (1918), О сущности правосознания (1919), О сопротивлении злу силою (1925).

**КАРАМЗИН Николай Михайлович** (1766–1826) — выдающийся историк, крупнейший русский литератор эпохи сентиментализма. Редактор «Московского журнала» (1791–1792), основатель и первый редактор (1802–1803) «Вестника Европы» (1802–1830) — первого из многочисленных российских литературно-политических журналов-обзоров. В 1804 г. принял должность императорского историографа. Создатель «Истории государства Российского» — одного из первых обобщающих трудов по истории России.

**Основные труды:** Заключение (1792), Остров Борнгольм (1793), Сиера-Моррена (1793), Мелодор к Филалету (1794), Филалет к Мелодору (1794), Что нужно автору? (1794), О богатстве языка (1795), Марфа-посадница, или покорение Новгорода (1802), Моя исповедь. Письмо к издателю журнала (1802), О любви к отечеству и народной гордости (1802), Известие о Марфе-посаднице, взятое из жития св. Зосимы (1803), История государства Российского (т. 1–12, 1803–1826), Рыцарь нашего времени (1803), Статьи из «Вестника Европы» (1804), Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях (1811), Записка о Н.И. Новикове (1818).

**КЕРИМОВ Джангир Аббасович** (1923–2015) — советский и российский юрист, член-корреспондент АН СССР и РАН, доктор юридических наук, профессор, академик АН Азербайджана, почетный проректор Гонконгского института международного права и экономики, лауреат Государственной премии Азербайджанской ССР (1981), главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Современной гуманитарной академии, член Отделения общественных наук РАН. Специалист по философским проблемам юридической науки, социального планирования и управления, теории государства и права. Автор свыше 800 научных публикаций, посвященных общей теории права (социологии права и философии права), законодательной технике, психологии права, правовой кибернетике, комплексной социальной профилактике правонарушений. Награжден орденами и медалями СССР и зарубежных стран, а также общественными наградами.

**Основные труды:** Законодательная деятельность Советского государства: Основные принципы и организационные формы (1955), Свобода, право и законность (1960), Философские проблемы права (1972), Общая теория государства и права: Предмет, структура, функции (1977), Конституция СССР и развитие политико-правовой теории (1979), Законодательная техника (1998), Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права (2003), Проблемы общей теории права и государства (2003).

**КИМ Андрей Иванович** (1915–1993) — юрист, правовед, профессор кафедры государственного и административного права юридического факультета Томского государственного университета. Научные интересы были связаны с теорией и историей государства и права. Одним из первых в стране в середине 1960-х гг. обосновал необходимость проведения выборов в законодательные органы на альтернативной основе (не менее двух кандидатов). Значительное внимание уделял проблемам марксистско-ленинского учения о государственной власти и народном представительстве как форме осуществления государственной власти в СССР. Автор более 120 научных работ, в том числе нескольких монографий. Удостоен премии Томского государственного университета.

**Основные труды:** Субъекты советского избирательного права до принятия первой советской Конституции (1954), Понятие представительных учреждений в советском государственном праве (1959), Советская избирательная система (1962), Советское избирательное право: Вопросы теории,

избирательного законодательства и практики его применения (1965), Выборность как способ формирования представительных органов власти и осуществления государством власти (1966), Государственная власть и народное представительство в СССР (1975), Марксистская программа борьбы за власть и Конституция государства победившего пролетариата (1982), Конституционное законодательство и государственное управление в условиях совершенствования социалистического общества (1988).

**КИСТЯКОВСКИЙ Богдан Александрович** (1868–1920) — правовед, философ и социолог неокантианской ориентации. Заявил о себе рядом работ по методологии социальных наук, общей теории права и государственному праву. Один из представителей русского «возрожденного естественного права», либерализма. Основная тема творчества — правовое государство, которое он считал высшей формой государственности, выработанной человечеством. Выступал за методологический плюрализм, но критиковал идею замены социальных понятий понятиями нравственности, в частности трактовку В. Соловьевым государства как «организованной жалости». Отрицал правовой нигилизм, ведущий к произволу власти сверху и анархии масс снизу.

**Основные труды:** *Gesellschaft und Einzelwesen. Eine methodologische Studie* (1899), Идея равенства с социологической точки зрения (1900), Категория необходимости и справедливости (1900), Русская социологическая школа и категория возможности при решении социально-этических проблем (1902), В защиту научно-философского идеализма (1907), Реальность (1910), Право как социальное явление (1911), Методология и ее значение для социальных наук и юриспруденции (1917).

**КЛЮЧЕВСКИЙ Василий Осипович** (1841–1911) — один из крупнейших русских историков, ординарный профессор Московского университета, ординарный академик Императорской Санкт-Петербургской академии наук (сверх штата) по истории и древностям русским (1900), председатель Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете, тайный советник. Исследования были посвящены по преимуществу основным вопросам истории управления и социального строя Московского государства XV–XVII вв. Политическим идеалом считал буржуазное государство с сотрудничеством всех классов.

**Основные труды:** Сказания иностранцев о Московском государстве (1866), Хозяйственная деятельность Соловецкого монастыря в Беломорском крае (1867), Новые исследования по истории древнерусских монастырей (рецензия) (1869), Сказание о чудесах Владимирской иконы Божьей Матери (1878), Боярская Дума Древней Руси (1880–1881), Русский рубль XVI–XVIII вв. в его отношении к нынешнему (1884), Происхождение крепостного права в России (1885), Подушная подать и отмена холопства в России (1886), Евгений Онегин и его предки (1887), Состав представительства на земских соборах Древней Руси (1890), Курс русской истории: В 5 ч. (1904–1922).

**КНЯЗЕВ Сергей Дмитриевич** (15.02.1959) — судья Конституционного Суда Российской Федерации (с 2008), председатель Избирательной комиссии Приморского края (1995–2008). Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. Член Президиума Федеральной ассоциации юридических вузов, член Президиума Учебно-методического объединения по юридическому образованию высших учебных заведений Российской Федерации, член

Ученого совета РАЮН. Автор и соавтор более 300 научных публикаций. Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

**Основные труды:** Наложение административных взысканий в деятельности органов внутренних дел (1992), Административное право (1997), Российское муниципальное право (1997), Современное российское избирательное право: Предмет, принципы, источники (1999), Российское избирательное право (2001), Основы конституционного права на Корейском полуострове (2002), Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений (2016; в соавт.).

**КОВАЛЕВСКИЙ Максим Максимович** (1851–1916) — ученый, историк, юрист, социолог эволюционистского направления и общественный деятель, один из руководителей русского масонства. В 1905–1916 г. профессор Петербургского университета. В 1906 г. основал конституционно-монархическую Партию демократических реформ. Был избран в I Государственную думу, в 1907 г. — в Государственный совет (от академической курии). В 1909–1916 г. издавал журнал «Вестник Европы».

**Основные труды:** Общинное земледелие, причины, ход и последствия его разложения (1879), Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении (1886), Первоыбитное право (1886), Происхождение современной демократии (т. 1–4, 1895–1897), Экономический рост Европы до возникновения капиталистического хозяйства (т. 1–3, 1898–1903), Экономический строй России (1899), Обособление дозволенных и недозволенных действий (1914), Происхождение семьи, рода, племени, собственности, государства и религии (1914), История американской Конституции (1915).

**КОЗЛОВА Екатерина Ивановна** (1923–2013) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель зав. кафедрой конституционного и муниципального права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Член экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации, Научно-экспертного совета при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, научно-методического совета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Приоритетные направления исследований — проблемы народовластия, анализ конституционной сущности представительных органов государственной власти, процедурные аспекты их деятельности.

**Основные труды:** Конституционное право России (1999; в соавт.), Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (2003), Президент РФ. Порядок избрания, конституционно-правовой статус, полномочия: Научно-практический комментарий (2003).

**КОКОТОВ Александр Николаевич** (15.01.1961) — судья Конституционного Суда Российской Федерации (с 2010). Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Заведовал кафедрой конституционного права УрГЮА (1998–2010). В сфере научных интересов — проблемы конституционного, муниципального права, общей теории государства и права. Автор и соавтор более 200 научных работ.

**Основные труды:** Русская нация и российская государственность (1994), Проблемы науки конституционного права (1998), Муниципальное право России (1999), Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма (2001), Доверие. Недоверие. Право (2004), Конституционное право России: Курс лекций (2006), Конституционное право России: Курс лекций (2-е изд., 2009), Конституционное право России: Учеб. (4-е изд., 2010; в соавт.), Му-

ниципальное право России: Учеб. (2014; в соавт.), Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики (2015; в соавт.).

**КОКОШКИН Федор Федорович** (1871–1918) — профессор кафедры государственного права Московского университета. Депутат I Государственной думы от Москвы. С 1905 г. один из основателей и руководителей партии кадетов, член ее ЦК. После Февральской революции возглавлял Юридическое совещание и Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание. Государственный контролер в составе 2-го коалиционного Временного правительства с 24 июля по 26 августа 1917 г. Депутат Учредительного собрания. 28 ноября 1917 г. был арестован и заключен в Петропавловскую крепость.

**Основные труды:** К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти (1896), Об основаниях желательной организации народного представительства в России (1906), О правах национальностей и о децентрализации (1906), Лекции по общему государственному праву (1912).

**КОЛЮШИН Евгений Иванович** (08.10.1947) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, с 1995 г. член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Теоретически разработал признаки представительного органа и выделил общие черты органов народного представительства, обосновал перспективы развития избирательного права только как публичного права. Автор более 100 научных работ.

**Основные труды:** Местные органы народного представительства социалистических стран (1984), Право и финансирование выборов (1998), Конституционное (государственное) право России (1999), Финансирование выборов: Право и практика (2002).

**КОМАРОВА Валентина Викторовна** (18.07.1966) — доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Член экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества; Комиссии Министерства образования и науки России по отбору кандидатов из числа студентов юридических факультетов на получение персональных стипендий им. А.А. Собчака; конкурсной и аттестационной комиссий по замещению должностей государственной гражданской службы Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Принимала участие в научно-исследовательской деятельности по грантам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, Евразийского банка развития, а также по Программе стратегического развития МГЮА.

Автор около 250 трудов, в том числе учебников, учебных пособий, монографий. Награждена Почетной грамотой Совета Федерации, нагрудным знаком «Ветеран труда», орденом Александра Великого «За научные победы и свершения» Российской академии естествознания, благодарностью Председателя ЦИК России за активное участие в подготовке выборов.

**Основные труды:** Механизм непосредственной демократии современной России: Система и процедуры (2006), Референдумное право и процесс в Российской Федерации (2007), Референдумный процесс Российской Федерации (2014).

**КОРКУНОВ Николай Михайлович** (1853–1904) — ученый-юрист, философ права, профессор, специалист по государственному и международному праву. Преподавал в Санкт-Петербургском университете, Военно-юридической академии и других учебных заведениях. Разрабатывал социологическое на-

правление в юриспруденции. Его правовые идеи основывались на закономерностях развития общественных явлений, поэтому он критиковал господствовавшую тогда школу естественного права, выдвигавшую в праве на первый план момент воли и требовавшую строгого ограничения догматического правоведения от социологии и истории.

**Основные труды:** О научном изучении права (1882), Международное право: Лекции, читанные в Военно-юридической академии (1886), Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть первая: Государство и его элементы (1890), Указ и закон: Исследование (1894), Пропорциональные выборы (1896), Русское государственное право (1909).

**КОРФ Сергей Александрович** (1876–1924) — профессор русского государственного права и истории русского права в Гельсингфорсском университете. До октября 1917 г. наряду с преподавательской работой в университете активно занимался политической деятельностью, являясь помощником финляндского генерал-губернатора В.В. Некрасова. По политическим взглядам тяготел к партии кадетов, полагая, что Россия должна быть конституционным демократическим государством, построенным на федеративной основе. Резко отрицательно отнесся к Октябрьскому перевороту 1917 г.

**Основные труды:** Железнодорожный смешанный суд в Маньчжурии (1903), Дворянство и его сословное управление (1906), История русской государственности (1908), Федерализм (1908), Административная юстиция в России (1910), Государственный строй Канады (1911), Право опубликования парламентских отчетов (1911), Государственный строй Австралии (1912), Реформа Сената (1912), Гражданская свобода (1913), Автономные колонии Великобритании (1914).

**КОСТОМАРОВ Николай Иванович** (1817–1885) — историк, этнограф, писатель. Особое внимание уделял проявлениям федеративных начал в народном сознании и политической жизни Русского государства. Концептуальной основой разрабатываемых им идей и теорий были положения о Киеве и Поднепровье как об исходном центре всего восточно-европейского славянства, представлявшего собой, по его утверждению, единое целое и имевшего до XIII в. общий (без разделения на диалекты) язык, а также о многовековой борьбе на Руси двух начал — демократического федеративно-вечевого и монархического, направленного на централизацию и единодержавие.

**Основные труды:** Мысли о федеративном начале в Древней Руси (1860), О значении Великого Новгорода в русской истории (1861), Смутное время Московского государства (1866–1867), Гетманство Юрия Хмельницкого (1868), Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей (1873–1876), Холоп (1878).

**КОСЫГИН Алексей Николаевич** (1904–1980) — советский государственный и партийный деятель. Дважды Герой Социалистического Труда (1964, 1974). Находясь на посту Председателя Совета Министров СССР (1964–1980), добивался проведения экономических реформ, предложенных им в докладе об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства на Пленуме ЦК КПСС, проходившем в сентябре 1965 г. Суть этих реформ заключалась в децентрализации народно-хозяйственного планирования, повышении роли интегральных показателей экономической эффективности (прибыль, рентабельность) и увеличении самостоятельности предприятий. По свидетельствам очевидцев, в 1979 г. был единственным членом Политбюро, не поддержавшим решение об отправке советских войск в Афганистан; с этого момента у него произошел полный разрыв с главой государства Л.И. Брежневым и его окружением.

**КОТЛЯРЕВСКИЙ Сергей Андреевич** (1873–1939) — историк, писатель, правовед, политический деятель. В 1899 г. начал преподавательскую деятельность в Императорском Московском университете в должности приват-доцента. За труд «Францисканский орден и римская курия в XIII и XIV веках» (1901) получил степень магистра всеобщей истории, а за сочинение «Ламеннэ и современный католицизм» (1904) — степень доктора. С конца 1890-х гг. совмещал занятия наукой с общественной деятельностью.

**Основные труды:** Юридические предпосылки русских Основных Законов (1912), Власть и право. Проблема правового государства (1915), Австро-Венгрия в годы мировой войны (1922), Политическая карта Европы после Версальского мира (1922; в соавт.), Развитие международных отношений в новейшее время (1922), Бюджетное право РСФСР и СССР (1924), Бюджет СССР: Как он составляется, утверждается и исполняется (1925), СССР и союзные республики (2-е изд., 1926), Развитие советского законодательства о местном хозяйстве (1928).

**КОТОК Виктор Фомич** (1911–1974) — советский ученый-правовед, государствовед, конституционалист, специалист в области государственного (конституционного) права. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР. Тема кандидатской диссертации — «Понятие акта советского государственного управления», докторской диссертации — «Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве». Являлся вице-президентом Советской ассоциации политических наук. Награжден орденом «Знак Почета», Юбилейной ленинской медалью «За доблестный труд» и другими медалями.

**Основные труды:** Народное представительство и народный суверенитет (1967), Референдум в системе социалистической демократии (1984).

**КРАВЧУК Степан Степанович** (1899–1991) — крупнейший государствовед советской эпохи, кандидат юридических наук, профессор. В 1954–1976 гг. заведовал кафедрой государственного права на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова, до конца жизни оставался профессором этой кафедры. Исследовал ряд фундаментальных проблем советского государственного права: предмет и источники советского государственного права, принципы советской Конституции, система советского государственного права, государственно-правовые отношения и др. Под его редакцией и при непосредственном участии подготовлено и издано пять учебников по советскому государственному праву. Привлекался к разработке проектов важнейших законодательных актов, консультировал создателей проектов конституций некоторых зарубежных социалистических стран. Награжден орденами Ленина, Трудового Красного Знамени, Красной Звезды и медалями.

**Основные труды:** Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве (1956), Советское государственное право (1985).

**КРЫЛОВ Борис Сергеевич** (1923–2013) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Участник Великой Отечественной войны, награжден орденом Отечественной войны, медалями «За боевые заслуги» и «За оборону Ленинграда». Заведовал отделом правовых проблем федеративных и национальных отношений Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Занимался преподавательской и научной работой в Военно-юридической академии, Институте мировой экономики и международных отношений, Академии МВД СССР, Университете им. О.Е. Кутафина (МГЮА). В 1996–1997 гг. глава делегации Российской Федерации в Комиссии по правам человека ООН; член

экспертных советов Министерства по делам национальностей Российской Федерации и Комитета по национальным отношениям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Автор и соавтор более 140 публикаций по проблемам государственного, конституционного права, парламентаризма, национальных и федеративных отношений.

**Основные труды:** Парламент буржуазного государства (1963), США: Федеральные штаты и местное управление (1968), Проблемы суверенитета (1974), Проблемы суверенитета в Российской Федерации (1994; в соавт.), Проблемы влияния идеологии на общество и государство (2013).

**КУТАФИН Олег Емельянович** (1937–2008) — советский и российский юрист, специалист в области конституционного права, академик и член президиума РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный член Российской академии образования, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Ректор (1987), а затем президент (2007) Московской государственной юридической академии (ныне — Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)). Внес значительный вклад в развитие юридической науки. Автор более 300 работ. Основные выводы научных исследований содержатся в подготовленных им лично или при его участии 24 монографиях, посвященных ключевым вопросам конституционного развития нашей страны. Полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством». Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II–IV степеней, медалью им. А.Ф. Кони Министерства юстиции Российской Федерации, почетным знаком «Общественное признание».

**Основные труды:** Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР (1971), Основные черты государства развитого социализма (1979), Конституционные основы общественного строя и политики СССР (1985), Высшие органы государственной власти страны (1991), Государственное право Российской Федерации (1996), Конституционное право России (2006; в соавт.), Российский конституционализм (2008), Источники конституционного права Российской Федерации (2011), Предмет конституционного права (2011).

**ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич** (12.08.1953) — крупный исследователь проблем организации и деятельности законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также охраны и защиты прав человека в России. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Член РАЮН. Академик РАЕН. Являлся деканом юридического факультета, зав. кафедрой теории государства и права Челябинского государственного университета. С 2012 г. профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Автор и соавтор около 200 научных и учебно-методических работ, обладатель множества наград за профессиональную деятельность.

**Основные труды:** Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации (1999), Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России: Теория и практика современности (2005), Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: Концепция, ограничения, механизм охраны и защиты (2016).

**ЛЕБЕДЕВ Вячеслав Михайлович** (14.08.1943) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Судья, председатель Верховного Суда Российской Федерации с 1989 г. Сфера научных

интересов: проблемы организации и деятельности судебных органов, становления и развития судебной власти в Российской Федерации. Внес значительный вклад в теоретическую разработку проблем современного правосудия, осуществление судебной реформы, формирование законодательной базы по вопросам правосудия. Автор более 60 научных трудов. Неоднократно отмечен правительственными и государственными наградами, в том числе орденом «За заслуги перед Отечеством» II–IV степеней, орденом Александра Невского, медалью им. П.А. Столыпина I степени. Указом Президента Российской Федерации 12 декабря 2008 г. за активное участие в подготовке проекта российской Конституции и большой вклад в развитие демократических основ Российской Федерации объявлена благодарность.

**Основные труды:** Настольная книга судьи (2000), Основания и формы судебного контроля на предварительном следствии (2000), Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации (2000), Судебная власть в современной России (2004).

**ЛЕПЕШКИН Алексей Ильич** (1913–1977) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР. В его трудах отражены многие актуальные вопросы советского государственного права. В частности, он отстаивал отрицательное отношение к признанию советского государственного права конституционным. Успешно сочетал научно-педагогическую работу с общественной. Был вице-президентом Советской ассоциации политических (государствоведческих) наук, членом экспертной комиссии ВАК, председателем научно-методического совета Московского городского отделения Общества по распространению политических и научных знаний. Заведовал кафедрой государственного и международного права в Алма-Атинском юридическом институте. С 1961 по 1964 г. главный редактор журнала «Советское государство и право». С 1972 г. профессор кафедры государственного права МГИМО.

**Основные труды:** Местные органы власти Советского государства (1957), Курс советского государственного права (1961), Советы — власть трудящихся (1966), Советы — власть народа (1967), Советский федерализм: Теория и практика (1977).

**ЛИБЕРОВСКИЙ Алексей Алексеевич** (02.01.1947) — доктор юридических наук, кандидат физико-математических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. В 1990–1993 гг. являлся депутатом Ленинградского городского Совета народных депутатов (Ленсовета), в 1994–1998 гг. — депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Длительное время заведовал кафедрой конституционного права и был научным руководителем юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета; с 2018 г. профессор кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского филиала НИУ «Высшая школа экономики». Действительный государственный советник г. Санкт-Петербурга 1-го класса. Судья Уставного суда г. Санкт-Петербурга в отставке. Автор более 140 научных работ.

**Основные труды:** Актуальные проблемы федеративного устройства России (2002), Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации (2004; ред.), Юриспруденция и математика: Общность познавательных структур (2016; в соавт.), Правовой статус субъекта Российской Федерации (2017; в соавт.)

**ЛОРИС-МЕЛИКОВ Михаил Таризлович** (1825–1888) — известный российский государственный деятель, представитель правительственного конституционализма. Почетный член Петербургской академии наук (с 1880). С 1879 г.

временный астраханский, самарский, саратовский и харьковский генерал-губернатор. Председатель Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия (1880), министр внутренних дел (1880–1881). Отстаивал идею всесословных органов самоуправления. Предлагал широкую программу административных и экономических реформ: ограничение административного произвола, ослабление цензуры; для решения аграрного вопроса — снижение выкупных платежей, выдачу ссуд для покупки земли и переселения и т.д.

**Основные труды:** О кавказских правителях с 1776 г. до конца XVIII столетия: По делам ставропольского архива (1873), Записка о Хаджи-Мурате (1881), Записка о состоянии Терской области (1889).

**ЛУКАШЕВА Елена Андреевна** (28.07.1927) — член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации. Главный научный сотрудник Института государства и права РАН. Организатор подготовки проекта Декларации прав и свобод человека, принятой на последней сессии Верховного Совета СССР 22 ноября 1991 г. Принимала участие в подготовке материалов к проекту Конституции Российской Федерации. Один из авторов комментариев ко 2-й главе Конституции Российской Федерации. Награждена орденом Почета, удостоена благодарности Президента России за вклад в развитие юридической науки, отмечена высшей юридической премией «Фемида».

**Основные труды:** Социалистическое правосознание и законность (1973), Право, мораль, личность (1986), Общая теория прав человека (1994), Права человека как фактор стратегии устойчивого развития (2000), Права человека: Итоги века, тенденции, перспективы (2002).

**ЛУЧИН Виктор Осипович** (26.03.1939) — российский юрист, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. С 1994 г. работает на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. Автор более 100 публикаций, в том числе ряда учебников, учебных пособий и монографий. Более 30 лет назад обосновал концепцию процессуальных норм в государственном праве, оказавшую существенное влияние на развитие теории государственного права.

**Основные труды:** Процессуальные нормы в советском государственном праве (1976), Указное право в России (1996), Указы Президента РФ (2000), Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации (2002).

**МАЛЬКО Александр Васильевич** (25.11.1958) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик РАЮН. Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН. Разработал основы теории правового стимулирования и ограничения, обосновал идею двоичности юридической информации, аспекты взаимосвязи стимулов и ограничений в праве как парных юридических категорий, показал формы выражения правовых стимулов и ограничений в языке законодательства, механизм их действия, а также пути оптимизации данных юридических средств. Одним из первых на общетеоретическом уровне стал исследовать наиболее актуальные в современных условиях проблемы правовой политики и правовой жизни России. Автор и соавтор более 650 научных работ.

**Основные труды:** Стимулы и ограничения в праве: Теоретико-информационный аспект (1994), Новые явления в политико-правовой жизни России: Вопросы теории и практики (1999), Политическая и правовая жизнь России: Акту-

альные проблемы (2000), Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества (2002), Смертная казнь в России: История, политика, право (2003).

**МАТУЗОВ Николай Игнатьевич** (1928–2018) — доктор юридических наук, профессор, академик Академии гуманитарных наук, действительный член Академии политической науки, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Известен в стране и за рубежом как крупный специалист в области общей теории государства и права, ученый-правовед, внесший большой вклад в развитие отечественной юридической науки и практики, подготовку высококвалифицированных кадров для государственного аппарата, правоохранительных органов, в углубление и совершенствование методологии преподавания представляемой им отрасли знаний. Автор более 200 публикаций.

**Основные труды:** Конституционный статус личности в СССР (1980), Правовая система и личность (1987), Общая теория права (1993), Теория политики: Общие вопросы (1994), Актуальные проблемы теории права (1995), Теория государства и права (1996), Общая теория государства и права: Академический курс (1998), Правовой нигилизм и правовой идеализм как явления российского политического менталитета (2002), Актуальные проблемы теории права (2003), Возможность и действительность в российской правовой системе (2010; в соавт.), Правовой нигилизм как образ жизни (2012), Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма (2013), Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности (2016).

**МИШИН Август Алексеевич** (1924–1993) — доктор юридических наук, профессор, известный советский и российский ученый в области государства и права. Принимал активное участие в деятельности экспертных групп по разработке многих законов, а также проектов Конституции России. Автор более 200 научных трудов, внесших значительный вклад в исследование и развитие конституционного права, в том числе монографий, учебников, статей. Известен не только в нашей стране, но и за рубежом как большой специалист в области американистики. Участник Великой Отечественной войны. Награжден орденом Славы III степени, другими орденами и медалями.

**Основные труды:** Государственное право США (1976), Принцип разделения властей в конституционном механизме (1984), Конституционное (государственное) право зарубежных стран (2009).

**МОРДВИНОВ Николай Семенович** (1754–1845) — российский государственный и общественный деятель, экономист, граф. Автор нескольких экономических трудов и проекта освобождения крепостных крестьян, предусматривавшего постепенный выкуп ими свободы. Был связан с декабристами, но следствие не собрало против него весомых улик. Единственный член Верховного суда над декабристами, проголосовавший против смертного приговора. Отошел от государственных дел в 1841 г.

**Основные труды:** Устав государственного трудопоощрительного банка (1801), Некоторые соображения по предмету мануфактур в России и о тарифе (1815), Рассуждение о могущих последовать пользах от учреждения частных по губерниям банков (1816), О мерах улучшения государственных доходов (1825), О причинах всегда скудных и часто совершенных неурожаев в России, как хлеба, так и корма для скота (1839).

**МУРАВЬЕВ Никита Михайлович** (1795–1843) — один из главных идеологов движения декабристов, офицер, член ложи «Трех добродетелей», капитан Гвардейского генерального штаба. Автор проекта российской конституции, предусматривающей свободу слова, вероисповедания, передвижений и занятий,

право неприкосновенности личности, петиций и собственности, освобождение крестьян, ограничение власти императора. «Конституция» Н.М. Муравьева составлялась в 1822–1825 гг. Наряду с «Русской правдой» П.И. Пестеля служит важнейшим источником для изучения политических воззрений декабристов. Официально не являлась программным документом Северного общества, однако была широко известна и отражала настроения большинства его членов.

**Основные труды:** Опыт военного похода 1799-го года (1817), Мысли об Истории Государства Российского Н.М. Карамзина (1818), Любопытный разговор (1820), Историческое обозрение хода Общества (1825).

**МУРОМЦЕВ Сергей Андреевич** (1850–1910) — правовед, публицист и политический деятель. Представитель социологического подхода к праву. Профессор Московского университета. Председатель I Государственной думы (1906). Один из основателей и лидеров Конституционно-демократической партии, с октября 1905 г. — член ее ЦК. Участвовал в составлении проекта «Основного закона Российской империи» и ряда законопроектов о политических свободах.

**Основные труды:** О консерватизме римской юриспруденции (1875), Очерки общей теории гражданского права (1877, 1878), Определение и основное разделение права (1879), Гражданское право Древнего Рима (1883), Рецепция римского права на Западе (1886), Творческая сила юриспруденции (1887), Основы гражданского права. Человек и общество (1908).

**НАБОКОВ Владимир Дмитриевич** (1869–1922) — юрист, политический деятель и публицист, один из организаторов и лидеров Конституционно-демократической партии, член ее ЦК. Депутат I Государственной думы от Санкт-Петербургской губернии. Отец известного писателя Владимира Набокова. Автор ряда научных работ в области уголовного права. С 1898 г. печатался в журнале «Право» и других либеральных изданиях.

**Основные труды:** Содержание и метод науки уголовного права: Задачи академического преподавания (1896), Элементарный учебник особенной части русского уголовного права (1903), Сборник статей по уголовному праву (1904), Вторая Государственная дума (1907), Речи В.Д. Набокова (1907), Дуэль и уголовный закон (1910), Об «опасном состоянии» преступника как критерии мер социальной защиты (1910), «Ceterum censeo...»: К вопросу о смертной казни (1913), Из воюющей Англии: Путевые очерки (1916).

**НЕВИНСКИЙ Валерий Валентинович** (05.12.1950) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. В 1993 г. эксперт Конституционного совещания. Один из основных авторов Устава (Основного Закона) Алтайского края. Проректор по международным связям (2001–2005), по научной работе и международным связям (2005–2011) Алтайского государственного университета; в настоящее время профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Область научных интересов: конституционное, административное и муниципальное право, конституционализм, права человека, государственно-территориальное устройство, конституционная юстиция. Являлся членом докторского диссертационного совета ТюмГУ. Член редколлегий четырех общероссийских юридических журналов. Автор и соавтор свыше 200 научных и учебно-методических работ (в том числе 12 монографий, учебников и учебных пособий), изданных в России и за рубежом.

**Основные труды:** Правовое положение субъектов Российской Федерации: На примере федеральных земель ФРГ (1986), Немецкие граждане в зеркале основополагающих принципов Конституции ФРГ (1994), Основы совре-

менного конституционализма Австрии и Германии: Учеб. пособие (1997), Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти (2012), Интернационализация конституционного права: современные тенденции (2017; в соавт.).

**НОВГОРОДЦЕВ Павел Иванович** (1866–1924) — юрист-правовед, философ, общественный и политический деятель, историк (автор книг по истории философии права). Один из представителей либерализма в России. Подчеркивал, что общественный прогресс неизменно ведет к появлению правового государства. Особое место в системе прав, по Новгородцеву, должно занимать право на достойное человеческое существование. Полагал, что целью общественного развития должно стать «благодатное просвещение душ».

**Основные труды:** Введение в философию права: Кризис современного правосознания. Существо русского православного сознания (1923), Демократия на распутье (1923), Восстановление святынь (1926).

**НОВОСИЛЬЦЕВ Николай Николаевич** (1761–1838) — государственный деятель, действительный тайный советник (1824). В 1812 г. был назначен вице-президентом Временного совета, учрежденного для управления Варшавским герцогством, осуществлял надзор за финансами, позже заведовал комитетом по учебной части; состоял при великом князе Константине Павловиче. В 1831 г., после Польского восстания, вернулся в Петербург, стал членом Государственного совета. С 1832 г. председатель Государственного совета и Комитета министров. Автор первого проекта русской конституции — Государственной уставной грамоты Российской империи, предусматривающей создание в России конституционной монархии.

**Основные труды:** Мнение сенатора Новосильцева «О составлении законов, о наследовании имуществом в России» (1859), Государственная Уставная Грамота Российской империи (1861), Всеподданнейшая записка Александру I «Историческая справка о соединении Литвы и Польши» (1882), Рапорт сенатора Новосильцова (1897).

**ОСНОВИН Виктор Степанович** (1924–1990) — юрист, педагог, доктор юридических наук, профессор. Участник Великой Отечественной войны, партизан. Один из крупнейших ученых-государствоведов. Разрабатывал наиболее сложные и спорные проблемы конституционного права и советского строительства. Его перу принадлежат 12 монографий и более 100 других научных трудов, соавтор учебников по советскому государственному праву, многочисленных учебных пособий. Принимал участие в составлении научного комментария к законодательству о городском, районном Совете народных депутатов, статусе народного депутата. В течение многих лет являлся членом редколлегий журнала «Правоведение».

**Основные труды:** Нормы советского государственного права» (1963), Советские государственно-правовые отношения (1965), Основы науки социального управления (1971), Городской совет — орган социального управления (1983), Советская представительная система (1990).

**ПЕСТЕЛЬ Павел Иванович** (1793–1826) — руководитель Южного общества декабристов, член Союза спасения, Союза благоденствия (член Коренного совета), автор «Русской правды». Выказывался за установление в России республиканской формы правления и обосновывал необходимость решительных революционных действий. Рассматривал государство как историческое явление, подверженное изменениям в соответствии с изменениями человеческого общества. «Русская правда» П.И. Пестеля — про-

граммный документ Южного общества декабристов и одновременно проект российской конституции, который предусматривал всеобщее избирательное право, свободу слова и вероисповедания, неприкосновенность личности и жилища, освобождение крестьян с землей от крепостной зависимости. Наряду с «Конституцией» Н.М. Муравьева служит источником для изучения политических взглядов декабристов.

**Основные труды:** Русская правда (1824), Конституция — Государственный завет (1925).

**ПОБЕДОНОСЦЕВ Константин Петрович** (1827–1907) — государственный деятель консервативных взглядов, ученый-правовед, писатель, переводчик, историк церкви; действительный тайный советник. Главный идеолог контрреформ Александра III. В 1880–1905 гг. занимал пост обер-прокурора Святейшего Синода. Член Государственного совета (с 1872).

**Основные труды:** Письма о путешествии (1864), Курс гражданского права: В 3 ч. (1868), Некоторые вопросы, возникающие по духовным завещаниям, Юридические заметки и вопросы по наследственному и завещательному праву, Судебное руководство (1872), Исторические исследования и статьи (1876).

**РЕЙСНЕР Михаил Андреевич** (1868–1928) — российский ученый-юрист, публицист, социопсихолог и историк. Участник революционного движения. Окончил юридический факультет Варшавского университета, преподавал в Ново-Александровском институте сельского хозяйства и лесоводства. Сотрудничал с Е.Н. Трубецким. В 1898–1903 гг. профессор юридического факультета Томского университета. Во время Первой мировой войны выпускал журнал «Рудин». После Октябрьской революции 1917 г. профессор Петроградского университета, участвовал в разработке первой советской конституции. Один из основателей Коммунистической академии как центра марксистской социальной науки, а также Русского психоаналитического общества. Работал в Наркомпросе.

**Основные труды:** Право свободного исповедания (1899), Общественное благо и абсолютное государство (1902), Что такое правовое государство (1903), Новое право (1904), Теория Л.И. Петражицкого, марксизм и социальная идеология (1908), Право: Наше право; Чужое право; Общее право (1925), История политических учений. Т. 1 (1929).

**САЛИКОВ Марат Сабирьянович** (28.11.1962) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Первый проректор (2013–2017), зав. кафедрой конституционного права (с 2010) УрГЮУ. Научные интересы: конституционное право, конституционное процессуальное право, конституционный судебный процесс, сравнительное правоведение, сравнительный федерализм, права человека. Автор более 200 научных и учебно-методических работ, включая 10 публикаций в США, Канаде и Венгрии. Впервые в российской и американской юридической литературе осуществил комплексное сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США. обстоятельно исследовал институт судебно-правового регулирования федеративных отношений; ввел в научный оборот термин «судебный федерализм»; разработал концепцию поэтапного реформирования федеративной системы России, базирующуюся на принципах территориальной федерации. Награжден медалью им. А.Ф. Кони Министерства юстиции Российской Федерации, медалью Министерства обороны Российской Федерации «За помощь и содействие ветеранскому движению», другими наградами.

**Основные труды:** Комментарии к решениям Конституционного Суда РФ «Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений» (1997), Проблемы науки конституционного права (1998), Сравнительный федерализм США и России (1998), Конституционное право России (2001), Конституционное право субъектов Российской Федерации (2003), Федерализм в России и США: Сравнительно-правовое исследование (2014), Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке (2014; в соавт.), Проблемы конституционного и муниципального права (2015; в соавт.).

**СПЕРАНСКИЙ Михаил Михайлович** (1772–1839) — общественный и государственный деятель времен Александра I и Николая I, реформатор, законодворец, основатель российской юридической науки и теоретического правоведения. Почетный член Императорской академии наук (с 1819), почетный (1821–1831) и действительный (с 1831) член Императорской Российской академии. Воспитатель наследника-цесаревича Александра Николаевича. Автор плана либеральных преобразований, инициатор создания Государственного совета (1810). Генерал-губернатор Сибири (1819–1821). Руководил работами по кодификации «Основных государственных законов Российской империи» (1832), подготовкой «Полного собрания законов» и «Свода законов». Работал над проектом положения об освобождении крестьянства в России, составлял финансовые планы, вносящие упорядоченность в систему управления российскими финансами, и др.

**Основные труды:** О военных поселениях (1825), Руководство к познанию законов: Сочинение графа Сперанского (1845), О монетном обращении: Сочинение графа Сперанского (1873), О законах: Беседы графа М.М. Сперанского с Его Императорским Высочеством Государем Наследником цесаревичем великим князем Александром Николаевичем с 12 октября 1835 по 19 апреля 1837 года (1881), Проект Уложения государственных законов М.М. Сперанского (1899), План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (1905).

**СТЕПАНОВ Игорь Михайлович** (1925–1999) — доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РСФСР. Работал в Институте государства и права АН СССР (РАН). Предметом научных изысканий являлись ключевые проблемы социальной ценности конституции, власти и политики, политической системы и политического процесса, российского разделения властей, парламентаризма и парламентского права, история российского конституционализма. Удостоен академической премии им. А.Ф. Кони.

**Основные труды:** Конституция и политика (1984), Конституционализм: Ценности культуры и культура ценностей (1990), Парламентаризм и народо-властие (1990), Конституционный строй России: Грани российского конституционализма (XX век) (1992), Парламентская демократия и выбор формы правления (1995), Уроки и парадоксы российского конституционализма (1996), Формула народовластия: Основания конституционной концепции (1996), Парламентское право Российской Федерации (1999).

**СТОЛЫПИН Петр Аркадьевич** (1862–1911) — выдающийся государственный деятель, Председатель Совета министров России (1906–1911). В разные годы занимал посты уездного предводителя дворянства в Ковно, гродненского и саратовского губернатора, министра внутренних дел, премьер-министра. Отличался сильной державной волей, превыше своих интересов ставил интересы России. Принятый правительством по инициативе Столыпина закон о военно-полевых судах ужесточал наказание за совершение тяжких преступлений. Впоследствии его резко критиковали за жесткость

проводимых мер. Среди других мероприятий на посту премьер-министра особое значение имеют введение земства в западных губерниях, ограничение автономии Великого княжества Финляндского, изменение избирательного законодательства и роспуск II Думы, положившие конец революции 1905–1907 гг.

**Основные труды:** Письма Александру Феликсовичу Мейендорфу (1900–1910), Письма Николаю Петровичу Урусову (1905, 1906), Ответ на запрос Государственной думы о Щербаче (1906), Письма Николаю II (1906–1911), Речь об устройстве быта крестьян и о праве собственности (1907), Речь о временных законах, изданных в период между первой и второй Думами (1907).

**СУДНИЦЫН Юрий Григорьевич** (1925–1979) — доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой советского государственного права Свердловского юридического института. Окончил СЮИ с отличием в 1951 г., здесь прошел путь от аспиранта до профессора. В 1962–1963 гг. работал в Берлинском университете им. Гумбольдта, где читал лекции на немецком языке. Известен юридической общественности как видный ученый в области государственного права. Сформулировал наиболее полное и развернутое понятие национального суверенитета, раскрыл соотношение последнего с категориями «суверенность нации», «право наций на самоопределение», «государственный суверенитет», «народный суверенитет». Автор свыше 50 научных трудов, в том числе монографий по проблемам национально-государственного устройства, получивших признание не только в нашей стране, но и за рубежом.

**Основные труды:** Национальный суверенитет в СССР (1958), Основные вопросы теории национального суверенитета (1967), Национально-государственное устройство СССР (1979).

**ТОПОРНИН Борис Николаевич** (1929–2005) — советский и российский юрист, специалист в области конституционного права и государствоведения, общественный деятель. Академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. В сфере научных интересов — проблемы правового государства и федерализма, разделения властей, конституционного права России, информационные технологии в управлении, а также новые научные направления в области европейского права. Автор более 200 опубликованных в России и за рубежом научных работ.

**Основные труды:** Политическая система социализма (1975), Европейское сообщество: Право и институты (1994), Европейское право (1998), Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий (2003).

**ТУМАНОВ Владимир Александрович** (1926–2011) — советский и российский юрист, председатель Конституционного Суда Российской Федерации (1995–1997), доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации. В сфере научных интересов — современные учения о праве (право и правосудие в общественном сознании, проблемы сравнительного правоведения) и конституционное право (конституционное развитие во второй половине XX в., Конституция Российской Федерации 1993 г. и ее роль в развитии правовой государственности, конституционные основы судебной власти и конституционное правосудие).

**Основные труды:** Буржуазная правовая идеология (1971), Сравнительное правоведение (1978), Очерки сравнительного права (1981), Европейский Суд по правам человека (2001).

**ТУРУБИНЕР Александр Миронович** (1895–1964) — доктор юридических наук, профессор. Внес весомый вклад в развитие науки конституционного права. Тема докторской диссертации — «Право государственной собственности на

землю в СССР». Сфера научных интересов: проблемы государственного административного, земельного и колхозного права. Опубликовал более 80 научных работ. Награжден орденом Трудового Красного Знамени, медалями.

**Основные труды:** Государственный строй в РСФСР (1923), Очерки государственного устройства СССР (1956), Содержание права государственной собственности на землю в СССР (1956).

**УМАНСКИЙ Яков Наумович** (1908–1976) — доктор юридических наук, профессор. Тема докторской диссертации — «Советское государственное право: вопросы теории». Сферу научных интересов составляли теоретические вопросы государственного права и советского строительства, разграничение полномочий между различными ветвями органов управления, суверенитет союзных республик, а также защита прав граждан. Награжден орденами Красной Звезды, «Знак Почета» и многочисленными медалями.

**Основные труды:** Советское административное право (1956), Советское государственное право (1959), 50-летие Советского государства и развитие конституционных прав советских граждан (1969), Советское строительство (1973).

**ФАДЕЕВ Владимир Иванович** (1949–2014) — крупный специалист по муниципальному праву, доктор юридических наук, профессор. С 1979 г. до последнего дня своей жизни работал во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)). Был членом научно-методического совета при ЦИК Российской Федерации. В 1994–1999 гг. возглавлял юридическую службу Союза малых городов России. Входил в состав рабочих групп, разрабатывавших проекты Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995), Закона г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (2002). Член научно-методического совета при Комитете по местному самоуправлению Совета Федерации, а также Общероссийской общественной организации «Муниципальная академия». В своих работах комплексно обосновал муниципальное право как новую отрасль права и научную дисциплину, а также выдвинутую им концепцию предмета муниципального права как комплексной отрасли права. Проанализировал особенности предмета муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, предложил оригинальную систему муниципального права, показал необходимость многоаспектного анализа понятия «местное самоуправление».

**Основные труды:** Гарантии местного самоуправления в Российской Федерации (1994), Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. (1997, 2000; в соавт.), Муниципальная служба в Российской Федерации (2000).

**ФАРБЕР Исаак Ефимович** (1913–1987) — советский ученый-юрист, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного (конституционного) права Саратовского юридического института (Саратовской государственной юридической академии). Основатель саратовской научной школы конституционного права. Большой резонанс в научных кругах вызвала фундаментальная работа И.Е. Фарбера «Правосознание как форма общественного сознания», в которой выдвинута идея о том, что у каждой формы общественного сознания имеется особый предмет.

**Основные труды:** Правосознание как форма общественного сознания (1963), Вопросы теории советского конституционного права (1967), Конституционное право на неприкосновенность личности советских граждан (1973), Конституционное право советских граждан на свободу (1977), Проблемы предмета государственного права (1986).

**ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич** (19.10.1948) — видный российский правовед. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, почетный работник науки и образования Тюменской области, заслуженный профессор ТюмГУ. Принимал участие в работе Конституционного совещания при Президенте Российской Федерации по разработке Конституции России 1993 г. Работает в ТюмГУ с 1985 г.: старший преподаватель, декан юридического факультета, проректор, директор Института государства и права, ректор и президент вуза. В настоящее время зав. кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ. Много лет являлся председателем диссертационного совета по конституционному праву, конституционному судебному процессу, муниципальному праву, административному праву и процессу. Возглавлял Избирательную комиссию Тюменской области, Совет ректоров вузов Тюменской области. Председатель Общественной палаты Тюменской области (с 2013). Сфера научных интересов: конституционализация отраслей законодательства, государственное устройство Российской Федерации, федеративные отношения, местное самоуправление, а также участие граждан в управлении делами государства. Автор более 170 научных и учебно-методических работ. Имеет орден Трудового Красного Знамени, орден Почета, другие высокие награды. За активное участие в подготовке в 1993 г. проекта российской Конституции и большой вклад в развитие демократических основ Российской Федерации награжден Почетной грамотой Президента России (2008).

**Основные труды:** Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации (1995), Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации (1997), Академический федерализм: Региональная модель для Тюменской области (2008), Муниципальное право России: Учеб. (2008), Правовой статус государственно-общественных объединений: Конституционно-правовое исследование (2008), Система правового регулирования внешней миграции населения в России: Вопросы теории и практики (2010), Муниципально-правовая ответственность как гарантия осуществления местного самоуправления в интересах населения (2011), Компетенция местного самоуправления (2012), Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации (2012), Актуальные проблемы муниципального права: Учеб. для магистрантов (2015).

**ЧЕРНОВ Сергей Николаевич** (22.09.1954) — доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Карелия, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. В 1999–2016 гг. декан юридического факультета Петрозаводского государственного университета, в настоящее время главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Карельский научный центр Российской академии наук» (КарНЦ РАН). В 2008–2017 гг. эксперт Министерства образования и науки Российской Федерации по подготовке специалистов в области права. С 2004 г. член редколлегий журнала «Российское право: образование, практика, наука». Действительный член Академии военно-исторических наук, член Ученого совета РАЮН. В 2004–2010 гг. представитель Президента Российской Федерации в Квалификационной коллегии судей Республики Карелия, в 2011–2015 гг. член этой коллегии от Законодательного Собрания Республики Карелия. Автор более 190 научных работ.

**Основные труды:** Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами (2004), Самоограничение власти в Российской Федерации: Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации (2009), Конституционные права по Конституции Российской Федерации (2015).

**ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич** (1924–2019) — советский и российский ученый-правовед, специалист по конституционному праву. Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. Участник Великой Отечественной войны, за воинские заслуги награжден орденами и медалями. С 1971 г. главный научный сотрудник и зав. сектором государства и права развивающихся стран в Институте государства и права АН СССР (РАН). Впервые создал учебники по государственному, муниципальному управлению, публичному управлению. Разрабатывал теорию переходных форм государства, исследовал государственность, государственную власть и конституционное право в развивающихся странах, модель современной конституции, вопросы регулирования государственной власти в конституционном праве.

**Основные труды:** Формы государства, переходного к социалистическому типу (1966), Основы сравнительного государственного права (1997), Конституционное право: Россия и зарубежный опыт (1998), Современное государство (2001), Конституция: Российская модель (2004), Публичное управление (2004), Юридическое лицо публичного права (2007), Конституционное право России: Учеб. (6-е изд., 2009), Конституционное право: Курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов (2013), Основы публично-правового управления (2016).

**ЧИЧЕРИН Борис Николаевич** (1828–1904) — правовед, философ, историк и публицист. Почетный член Петербургской академии наук (1893). Профессор государственного права Московского университета (1861–1868). Западник, сторонник конституционной монархии. Основоположник «государственной школы» русской историографии, представители которой считали, что главная линия хода русской истории — сначала закрепощение, затем — раскрепощение сословий государством. Видел в современной ему России «стеснительные меры и слабую власть», проповедовал «либеральные меры и сильную власть».

**Основные труды:** Очерки по истории русского права (1858), История политических учений (1869–1902), Мистицизм в науке (1880), Собственность и государство (1882–1883), О народном представительстве (1899), Философия права (1900).

**ШАФИР Марк Аркадьевич** (1917–1997) — доктор юридических наук, заслуженный юрист РСФСР. Участник Великой Отечественной войны. Награжден орденом Отечественной войны I степени, медалями «За боевые заслуги», «За оборону Ленинграда», «За победу над Германией». Сфера научных интересов: теория и практика социалистического самоуправления, совершенствование национальных отношений, административно-территориальное деление СССР. Участвовал в подготовке законопроектов и других нормативных актов, а также в разработке рекомендаций для Президиума Верховного Совета СССР и Президиумов Верховных Советов Казахской ССР, Армянской ССР, Латвийской ССР, Эстонской ССР, Башкирской АССР, связанных с совершенствованием советских органов и укреплением социалистической законности. Опубликовано более 170 научных работ.

**Основные труды:** Компетентность СССР и союзных республик (1968), СССР — союзное государство (1971), Единство прав и обязанностей граждан СССР (1979).

**ШЕРЕМЕТ Константин Филиппович** (1923–2001) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР. С 1968 по 2001 г. в Институте государства и права АН СССР (РАН) занимал должности зав. сектором, заместителя директора, главного научного сотрудника. С 1987 по 1996 г. главный редактор журнала «Государство и право». Участвовал в создании проектов более чем 20 законов СССР, РСФСР и Российской Федерации (в частности, законов «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», «О статусе народных депутатов в СССР», «О местном самоуправлении в РСФСР» и др.).

**Основные труды:** Компетенция местных Советов (1968), Местные Советы и законность (1970), Советы народных депутатов: Конституционные основы организации и деятельности (1981), Местное самоуправление: Современный российский опыт законодательного регулирования (1998).

**ШЕРШЕНЕВИЧ Габриэль Феликсович** (1863–1912) — юрист, цивилист, профессор Казанского и Московского университетов, депутат I Государственной думы. Внес значительный вклад в гражданское и торговое право и законодательство, активно участвовал в подготовке и обсуждении проекта Гражданского уложения, занимался анализом и обобщением правоприменительной практики. Методологической базой учения Шершеневича являются позитивизм, идеи социал-дарвинизма, экономического материализма и различных психологических школ.

**Основные труды:** Юридическая сила уставов акционерных компаний (1889), Наука гражданского права в России (1893), Несколько слов о коммерческих судах (1895), О последствиях безвестного отсутствия по русскому праву (1896), О чувстве законности (1897), Курс торгового права (1899), Курс гражданского права (1901), Учебник русского гражданского права (1902), Общая теория права (1910–1912), Социология (1910), Общее учение о праве и государстве (1911).

**ЦЕТИНИН Борис Васильевич** (1913–1976) — советский правовед, доктор юридических наук, профессор. Участник Великой Отечественной войны. За воинские заслуги награжден орденом Отечественной войны I степени, двумя орденами Красной Звезды и медалями. Хорошо известен юридической обществу в нашей стране и за рубежом. Внес значительный вклад в развитие социалистической государственно-правовой мысли. Его перу принадлежат более 150 научных работ по теории советского государственного права, государственному праву зарубежных социалистических стран, вопросам борьбы за мир, демократию и социализм.

**Основные труды:** Проблемы теории советского государственного права (1969), Курс советского государственного права (1971), Мир, демократия, социализм (1976).

**ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович** (25.02.1950) — российский юрист, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. Президент Карачаево-Черкесской Республики (2008–2011), судья Конституционного Суда Российской Федерации в почетной отставке, председатель экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации (2013–2016), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с 2016 г. Заведовал кафедрой прав человека и конституционного правосудия Саратовской государственной академии права (ныне юридическая академия), с 2012 г. работает в Российской академии правосудия (ныне университет) на кафедре конституционного права. Член Конститу-

ционного совещания и его комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации (1993), соавтор Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Внес значительный вклад в развитие конституционной теории. В центре его внимания — проблемы власти, суверенитета, свободы личности, составляющие краеугольную основу российского конституционализма. Награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени, орденом Почета, орденом Дружбы, медалью «За доблестный труд».

**Основные труды:** Конституционные основы свободы личности советских граждан (1982), Советское государство и права человека (1986), Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд (1996), Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (1997), Конституционное право: Учеб. (1999), Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика (2016), Конституционное право России (2017; в соавт.).

**ЯКОВЛЕВ Вениамин Федорович** (1932–2018) — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР, член-корреспондент РАН, почетный доктор права — профессор Софийского государственного университета, профессор Евразийского государственного университета (Астана), УрГЮУ. В 1992–2005 гг. Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, с 2005 г. советник Президента Российской Федерации. Полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством». Один из крупнейших российских ученых в сфере гражданского права, автор более 150 научных публикаций. Ему принадлежат глубокие исследования проблем природы и содержания гражданско-правового метода, чрезвычайно актуальных для определения путей развития гражданского права в условиях рыночной экономики.

**Основные труды:** Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений (1972), Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике (1979), Правовые основы регулирования хозяйственной деятельности (1979), Россия: Экономика, гражданское право (2000), Экономика, право, суд (2003), Проблемы частного права в современных условиях (2016).

**ЯЩЕНКО Александр Семенович** (1877–1934) — юрист, правовед, философ, библиограф. С 1913 г. профессор Петербургского университета. В 1918 г. в составе советской делегации в качестве эксперта по международному праву выехал в Берлин. В советскую Россию вернуться отказался. С 1924 г. профессор, зав. кафедрой международного права юридического факультета Каунасского университета.

**Основные труды:** Новая теория государственного права (1911), Политические учения в Англии в XVIII веке и в начале XIX века (1912), Синтетическая точка зрения в юридических теориях (1912), Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства (1912), Философия права Соловьева (1912), Русская библиография по истории древней философии (1915), Что такое федеративная республика и желательна ли она для России (1917), Русская политическая литература за границей (1921).

## ФРАЗЕОЛОГИЗМЫ И ПРАКТИКА

- *Авось да небось – с победой врозь.*
- *Азбука – қ мудрости ступенька.*
- *Аппетит приходит во время еды.*
- *Асимметрия – возможность развития.*
- *Беда – что текущая вода: набегит да и схлынет.*
- *Беден не тот, у кого мало что есть, а тот, кто много желает.*
- *Без беды друга не узнаешь.*
- *Без дела жить – только небо коптить.*
- *Без дисциплины слабы исполины.*
- *Без догляда и дерево не поднимается.*
- *Без друга на сердце вьюга.*
- *Без коллектива и жизнь несчастлива.*
- *Без мұқи нет и науқи.*
- *Без надежды – что без одежды: и в теплую пору замерзнешь.*
- *Без наук как без рук.*
- *Без ошибок нет движения.*
- *Без работы и машина ржавеет.*
- *Без рук, без ног – калека, без совести – полчеловека.*
- *Без терпенья нет уменья.*
- *Без труда не вытащишь и рыбку из пруда.*
- *Без хозяина дом – сирота.*
- *Без хозяина земля – круглая сирота.*
- *Без языка и колокол нем.*
- *Безнравственно обходить грязь стороной, а если дома грязь – не навести порядок.*
- *Безопасность лишает человека свободы.*
- *Береги честь смолоду, а здоровье под старость.*
- *Берегись бед, пока их нет.*
- *Береженого Бог бережет.*

- Бережливость – не скупость.
- Бери быка за рога.
- Бери ношу по себе, чтоб не упасть при ходьбе.
- Берись дружно, не будет грузно.
- Беседа найдет соседа.
- Бестолкового учить – только себя трудить.
- Блюди хлеб для обеда, а слово – для ответа.
- Богатство родителей – порча детям.
- Болтовня и красна и пестра, да пуста.
- Больше верь своим очам, нежели чужим речам.
- Больше всего – пространство, которое вмещает все.
- Больше всего мы недовольны другими тогда, когда недовольны собой.
- Больше узнаешь – сильнее станешь.
- Бороться и искать, найти и не сдаваться.
- Брать за горло.
- Будь беден, да честен.
- Был под хмельком.
- Была бы охота, а ум приложится.
- Было бы здоровье да совесть чиста.
- Быстрее всего – ум, он обегает все.
- В бессилии гнев очень сильный.
- В глаза льстит, а за глаза пакостит.
- В добрых руках работа спорится.
- В каждой шутке есть доля правды.
- В ком добра нет, в том и правды мало.
- В мелких словах и большое дело утопить можно.
- В мире нет ничего более обманчивого, чем то, что принято называть «усердием».
- В многословии не без пустословия.
- В мягкой силе – настоящая сила духа.
- В настоящем – прошлое и будущее.
- В поле ветра не поймашь.
- В прошлом лежат настоящее и будущее.

- В спокойствии – сила.
- В счастье будь умерен, в несчастье – разумен.
- В труде рождаются герои.
- В умной беседе ума набраться, а в глупой – свой растерять.
- В усердии – всё.
- В чужом глазу сучок видишь, а в своем бревно не замечаешь.
- В чужом кармане деньги не считают.
- В шутку сказано, да всерьез задумано.
- Вдруг ничего не бывает.
- Века долог, а час дорог.
- Века живи – века трудись, а трудясь – века учись.
- Века живи – века учись.
- Венец мужества – скромность.
- Вера – это уверенность без доказательств.
- Вера вопрошает, разум обнаруживает.
- Вера не нуждается в доказательстве: или она есть, или ее нет.
- Вера состоит в том, что мы верим тому, чего не видим; а наградой за веру является возможность увидеть то, во что мы верим.
- Верная указка – не кулак, а ласка.
- Верному другу цены нет.
- Верь не силе, а правде.
- Верь, чтобы понимать.
- Вешать лапшу на уши.
- Взаялся за гуж – не говори, что не дюж.
- Видит око далеко, а ум – еще дальше.
- Видна птица по перьям, а человек – по речам.
- Власть для народа, а не народ для власти.
- Вместе и горе легче переносится.
- Вне времени, вне пространства, вне причинно-следственных связей.
- Во всем нужна мера.
- Возвращаться (или вернуться) на круги своя.
- Возлюби ближнего как самого себя.
- Воля в нас всегда свободная, да не всегда добрая.

- Ворона за море летала, да вороной вернулась.
- Враг боек, да наш народ стоек,
- Враг моего врага – мой друг.
- Вранье не споро: попутает скоро.
- Время ниспровергает все, что оно же и воздвигает.
- Врет – и глазом не моргнет.
- Ври, да не завирайся.
- Все за одного и один за всех,
- Все за одного, а один за всех, тогда и в деле будет успех,
- Все лучше видится издалека.
- Все свое ношу с собой.
- Все хорошее, как и плохое, видится издалека.
- Всегда есть что сказать в оправдание обеих сторон.
- Всем своего ума не вложить.
- Всему свое время и место.
- Встать повыше, чтобы громче слышать.
- Встречай гостя не с лестью, а с честью.
- Всякая виноградная лоза приносит три грозди: гроздь наслаждения, гроздь опьянения и гроздь омерзения.
- Всякая дорога вдвоем веселей.
- Всякая осина своему бору шумит.
- Всякая потребность утихает, а всякий порок увеличивается от удовлетворения.
- Всякий своего счастья кузнец.
- Всякий человек у дела познается.
- Всякое излишество превращается в порок,
- Всякой вещи свое место.
- Всякому делу своя пора.
- Всякому мила своя сторона.
- Всякому нужен и обед, и ужин.
- Всякому овощу свое время.
- Всякому свойственно ошибаться по-своему.
- Выше головы не прыгнешь.

- *Выше головы носа не поднимай.*
- *Гармония с окружающим миром и самим собой.*
- *Где аккуратность, там и опрятность.*
- *Где жизнь, там и надежда.*
- *Где нет знаний, там нет и смелости.*
- *Где порядок, там удача.*
- *Где правда, там и счастье.*
- *Где цветок, там и медок.*
- *Герой никогда не умрет, он вечно в народе живет.*
- *Главное богатство человека – духовное.*
- *Главное в отношениях – сохранить доверие и откровенность.*
- *Глаза – зеркало души.*
- *Глупость – мать всех зол.*
- *Глупость – это болезнь, против которой нет лекарства.*
- *Глупость страха не ведает.*
- *Говорит красиво, да слушать тоскливо.*
- *Говорить не думая – что стрелять не целясь.*
- *Говоришь по секрету, а выйдет по всему свету.*
- *Голова – всему начало.*
- *Голова идет кругом.*
- *Голова седая, да душа молодая.*
- *Голод – не тетка, пирожка не подсунет.*
- *Гордиев узел не развязывают, его разрубают.*
- *Гордость происходит от недостаточного размышления и незнания самого себя.*
- *Гордыня – вера в свое смирение.*
- *Горе – что полая вода: все затопит, а потом сойдет.*
- *Гору разрушает ветер, а людскую дружбу – слова.*
- *Горя бояться – и счастья не видать.*
- *Горячий человек как киняток опасен.*
- *Готовь зимой телегу, а летом – сани.*
- *Грамота – не болезнь, годы не уносит.*
- *Грамоте учиться всегда пригодится.*

- Грех стремится к размножению.
- Даже мелкие неприятности могут испортить жизнь, если нет крупных.
- Двум смертям не бывать, а одной не миновать.
- Дела сами не ходят – водить их надо.
- Дела сильнее слов.
- Делаешь насмех, сделаешь на смех.
- Делай что должно, и будь что будет.
- Делая зло, на добро не надейся.
- Дело – не комар: от него не отмахнешься.
- Дело верши, да не спеши.
- Дело вести – не лапти плести.
- Дело мастера боится.
- Дело не в названии, а в содержании.
- Дело умных – предвидеть беду, пока она не пришла; дело храбрых – управляться с бедой, когда она пришла.
- Делу время, потехе час.
- День да ночь – сутки прочь.
- День долог, а век короток.
- Деньги не цель, а средство достижения цели.
- Дерево держится корнями, а человек – друзьями.
- Дерево узнается по плоду, а человек – по делу.
- Держать ухо остро.
- Детей наказывают стыдом, а не батогом.
- Дисциплину держать – значит побеждать.
- Дитячко – что тесто: как замесил, так и выросло.
- Длинный язык с умом не в родстве.
- Длинными речами сыт не будешь.
- Для ученья нет старости.
- До гробовой доски.
- Добрая слава лежит, а дурная – по свету бежит.
- Добрая шутка дружбы не рушит.
- Добро – изнанка зла.

- Добро не умрет, а зло пропадет.
- Добро сеять – добро и пожинать.
- Доброе дело питает и душу, и тело.
- Доброта – это согласие воли с совестью.
- Добрый нрав ценнее золота, ибо последнее – дар фортуны, а первый – дар природы.
- Добрый пример лучше ста слов.
- Добрый разум не наживают разом.
- Доверие и репутация даются неустанным трудом: получать не легко и долго – потерять можно в один день.
- Дóма и стены помогают.
- Дорогу осилит идущий.
- Достигает результата тот, кто способен признать и оценить свои ошибки.
- Достоинства не так бросаются в глаза, как пороки.
- Друг в нужде – истинный друг.
- Дружба дружбой, а служба службой.
- Дружба крепка не лестью, а правдой и честью.
- Друзей приобретай не спеша, а приобретенных не отвергай.
- Друзей-то много, да друга ни одного.
- Друзья познаются в беде.
- Думаю, затем действую.
- Дурак только в сказках удачлив.
- Дуракам закон не писан.
- Дурацкое дело нехитрое.
- Дурная голова ногам покоя не дает.
- Дурное дерево не приносит хороших плодов.
- Дурные примеры заразительны.
- Душа тела дороже.
- Ему и беда – что с гуся вода.
- Если говорить правду, свидетели не нужны.
- Если нравится то, что тебе недоступно, полюби то, что у тебя есть.
- Если не можешь изменить то, что происходит, измени свое отношение к происходящему.

- Жадному всего не хватает, умному всего достаточно.
- Жадность – всякому горю начало.
- Жалей отца с матерью, других не найдешь.
- Желания людей бесконечны.
- Желанный гость зова не ждет.
- Железная воля – не всякого доля.
- Жестокое слово гнев родит.
- Живи не прошлым, а завтрашним днем.
- Живое слово дороже мертвой буквы.
- Живое слово дороже писаного.
- Жизнь – клетка условностей.
- Жизнь – лестница, ведущая к познанию и совершенству.
- Жизнь дана на добрые дела.
- Жизнь дана на смелые дела.
- Жизнь меняется быстрее, чем мы о ней думаем.
- Жизнь не черная и белая краска, а цвета радуги.
- Жизнь прожить – не поле перейти.
- Жить – сегодня, помнить – о вчерашнем, думать – о завтрашнем.
- За все братья – ничего не сделать.
- За всякое дело берись смело.
- За двумя зайцами погонишься – ни одного не поймашь.
- За морем теплее, а у нас светлее.
- За порукой расплата.
- За правду да за честь – хоть голову снести.
- За Родину-мать не страшно умирать.
- За словом в карман не полезет.
- Заблуждение тем опаснее, чем больше в нем доля истины.
- Забота об излишнем часто соединяется с потерей необходимого.
- Зависть и придирчивость – естественные плоды лени и невежества.
- Завтра может и не быть.
- Задним умом дела не поправишь.
- Задумал дело, не говори о нем: не удастся – засмеют.

- Законы подобны паутине: если в них попадетя бессильный и легкий, они выдержат, если большой – он разорвет их и вырвется.
- Законы помогают тем, кто о них заботится.
- Запасливый нужды не знает.
- Зариться на чужое – свое не беречь.
- Здоров в еде, да хил в труде.
- Земля – что мать: что посеешь, то и родит.
- Земля народом сильна.
- Зеркало не виновато, коли рожа кривовата.
- Злой человек похож на уголь: если не жжет, то чернит.
- Знай всему пору.
- Знание – лучшее богатство.
- Знание – это то, что наиболее существенным образом возвышает одного человека над другим.
- Знание есть не что иное, как образ истины.
- Знание законов заключается не в том, чтобы помнить их слова, а в том, чтобы понимать их смысл.
- Знание является к нам вместе со скромностью.
- Знания на плечи не дают.
- Знать путь и пройти его – не одно и то же.
- Зуд познаний тревожит душу.
- И волки сыты, и овцы целы.
- И готово, да бестолково.
- И камень лежа мхом обрастает.
- И мудрому человеку совет требуется.
- И мышшь может родить гору.
- И работа всласть, когда родная власть.
- И сила уму уступает.
- Из жалости любви не выкроишь.
- Из жизни живым не выкарабкается.
- Из молодости в старость бери припасом мудрость, ибо нет достояния надежнее.
- Из него хоть веревки вей.
- Из огня да в польмя.

- Из топора суп сварит.
- Избегай постыдного.
- Избегай удовольствия, которое рождает печаль.
- Излишняя учтивость обращается в льстивость.
- Иной смех плачем отзывается.
- Иному горе – мученье, а иному – ученье.
- Искать мудрость вне себя – вот верх глупости.
- Исключение из правил порождает новые правила.
- Искусство – в умении скрывать искусство.
- Исполон века книга растит человека.
- Истрачивая деньги на ненужное, мало будешь иметь их на необходимое.
- Истина где-то рядом.
- Истина идет от сердца.
- Истина рождается как открытие, а умирает как предрассудок.
- Истина стара как мир.
- История – защитник Отечества на всем его пути.
- История – книга: вырвать страницу – значит забыть ее.
- К другу не учащай ходить, дабы, пресыщенный тобой, он не возненавидел тебя.
- К друзьям и в несчастье будь неизменен.
- К друзьям спеши проворнее в несчастье, чем в счастье.
- К чему ребенка приучишь, то от него и получишь.
- Каждому человеку судьбу создает его нрав.
- Каждый должен нести свой крест сам.
- Казнить, нельзя помиловать.
- Казнить нельзя, помиловать.
- Как аукнется, так и откликнется.
- Как ни мудри, а совести не перемудришь.
- Как работаешь – так и живешь.
- Как сорока хвостом, так и болтун языком.
- Какая думка, такая и песня.
- Каким судом судил, таким и сам будешь судим.

- *Қақов до людей, тақовы и люди до тебя.*
- *Қақов есть, тақова и честь.*
- *Қақов мастер, тақова и работа.*
- *Қақову дружбу заведешь, тақову и жизнь поведешь.*
- *Қақовы дела, тақова и слава.*
- *Қақовы родители, тақовы и дети.*
- *Қақовы сами, тақовы и сани.*
- *Қнига подобна воде: пробьет дорогу везде.*
- *Қогда женщина, қоторой есть что сказать, молчит, это оглушает.*
- *Қогда я ем, я глух и нем.*
- *Қоли есть отец и мать, тақ ребенқу благодать.*
- *Қоличество зақонов прямо влияет на рост преступности.*
- *Қому и намеқ неводмоқ.*
- *Қому мир не дорог, тот нам и ворог.*
- *Қондрашқа хватила.*
- *Қонец – делу венец.*
- *Қончил дело – гуляй смело.*
- *Қонь вырвется – догонишь, а сқазанного слова не воротишь.*
- *Қонь о четырёх ногах, и тот спотықается.*
- *Қопейка қ қопейке – проживет и семейка.*
- *Қорень учения горек, а плоды – сладқи.*
- *Қоротқо, да ясно.*
- *Қоротқо да ясно, оттого и преқрасно.*
- *Қрасный воин славы достоин.*
- *Қрасота – религия мудрецов.*
- *Қрасота, қақ сила, молчалива, а спесь, қақ слабость, говорлива.*
- *Қрепкую дружбу и топором не разрубишь.*
- *Қрепок қақ дуб, упряма қақ осел.*
- *Қризис – возможность обновления.*
- *Қризис – время не толықо потрясений, но и реальных перемен.*
- *Қризис – время переосмыслить достигнутое в прошлом и на-  
стоящем и сқорректировать вектор движения в будущем.*
- *Қризис – время собирать қамни.*

- Кризис – неизбежность остановиться и задуматься о смысле жизни и будущем.
- Критика не убивает, а выпрямляет.
- Крови не родной, а души одной.
- Кто аккуратен, тот и людям приятен.
- Кто бежит, тот спотыкается.
- Кто без храбрости, тот без радости.
- Кто боится страданий, тот боится и радости.
- Кто грамоте горазд, тот маху не даст.
- Кто дважды оглянется, тот ничего не потеряет.
- Кто для многих страшен, тот должен многих бояться.
- Кто долго ждет, тот долго живет.
- Кто за правду горой, тот и есть герой.
- Кто знает дорогу, тот не спотыкается.
- Кто идет вперед, того страх не берет.
- Кто любит трудиться, тому без дела не сидится.
- Кто мало хочет, тот дешево стоит.
- Кто много читает, тот много и знает.
- Кто не рискует, тот не выигрывает.
- Кто не слушает советов, тому нечем помочь.
- Кто не ходит, тот и не падает.
- Кто ничего не знает, тот вынужден всему верить.
- Кто от кого, тот и в того.
- Кто поет, того беда не берет.
- Кто поздно приходит, тот ничего не находит.
- Кто приобретает, тот неизбежно теряет.
- Кто с мечом к нам придет, тот от меча и погибнет.
- Кто скуп да жаден, тот и в дружбе неладен.
- Кто собою не управит, тот и другого на разум не наставит.
- Кто старых друзей забывает, тот новых не наживет.
- Кто умеет веселиться, тот и горя не боится.
- Кто хочет много знать, тому надо мало спать.
- Кто чувствует стыд, тот начинает чувствовать долг.

- Курица по зернышку клюет, а сыта живет.
- Ласковый взгляд, да на сердце яд.
- Ласковым словом и камень растопишь.
- Легко делается то, что делается охотно.
- Легко забыть то, чего не знаешь.
- Легче друга потерять, чем найти.
- Ленивого только за смертью посылать.
- Ленивому и лениться лень.
- Ленивые руки не родня умной голове.
- Лентяй и сидеть устает.
- Лень за пазухой гнездо свила.
- Лень прежде нас родилась.
- Лень человека – его вторая натура; она или бодрствует, или тихо дремлет.
- Живые вести не лежат на месте.
- Лиха беда начало.
- Лишнее говорить – только себе вредить.
- Ложка нужна, чтобы суп хлебать, а грамота – чтобы знания черпать.
- Ложкой море не вычерпаешь.
- Ложь белой ниткой шита.
- Ложь человека не красит.
- Лучше синица в руках, чем журавль в небе.
- Лучше горькая правда друга, чем лесть врага.
- Лучше друг вдали, чем враг вблизи.
- Лучше иметь одного друга многоценного, чем много малоценных.
- Лучше недоговорить, чем переговорить.
- Лучше ногою запнуться, чем языком.
- Лучше поберечься, чем обжечься.
- Лучше поздно, чем никогда.
- Лучше потеря, чем дурная прибыль: от одной – горе на раз, от другой – навсегда.
- Лучше разбирать спор между своими врагами, чем между друзьями, ибо заведомо после этого один из друзей станет твоим врагом, а один из врагов – твоим другом.

- *Лучше ужасный конец, чем ужас без конца.*
- *Лучше умереть, чем неправду терпеть.*
- *Лучше хотя и страдать, да любить, чем не любя на свете жить.*
- *Люби дело – мастером будешь.*
- *Люби умеренность.*
- *Любить любящих вас – какая награда?*
- *Любовь к Родине – любовь к Истине.*
- *Любое событие неизбежно.*
- *Люди за дело, а дурак за безделье.*
- *Лясы точит да людей морочит.*
- *Мал, да удал.*
- *Мал золотник, да дорог.*
- *Мал язык, да всем телом владеет.*
- *Мала птица, а и та свое гнездо бережет.*
- *Маленькая правда победит большую неправду.*
- *Маленькое дело лучше большого безделья.*
- *Мало победы ждать, надо победу взять.*
- *Мало хотеть, надо уметь.*
- *Мельница мелет – мука будет, язык мелет – беда будет.*
- *Меньше говори, да больше делай.*
- *Меньше слов – больше дела.*
- *Мечтать не вредно – вредно не мечтать.*
- *Мешок желаний не имеет дна.*
- *Милосердие – добродетель сердца. Милостыня и подаяние – лишь проявления, а не сущность этой добродетели.*
- *Минутка час бережет.*
- *Минуты длительны, а годы быстротечны.*
- *Мир – что огород: в нем все растет.*
- *Мир строит, война разрушает.*
- *Мира не ждут – его завоевывают.*
- *Млад годами, да стар бедами.*
- *Многая лета.*
- *Многая речь на устах – еще не залог разума.*

- *Много гостей, много и новостей.*
- *Много желаний, да мало воли.*
- *Много спать – дела не знать.*
- *Можешь помочь – помоги, но взамен ничего не проси.*
- *Молод телом, да стар делом.*
- *Молодость не в годах, а в силе.*
- *Молодость не пороқ, а возможность самоутверждения.*
- *Молчание – это один из великих способов вести беседу.*
- *Молчание скрепляет речи, а своевременность скрепляет молчание.*
- *Молчи, терпи, доверяй.*
- *Москва всем городам мать.*
- *Москва что гранит – никто Москву не победит.*
- *Мудрее всего – время, ибо оно одно раскрывает все.*
- *Мы не допустим, чтобы кто-либо был лучше нас, но и не стремимся быть первыми.*
- *Мы потерялись в темноте.*
- *Мы те, кто соглашается.*
- *Мыло серо, да моет бело.*
- *Мысли бьют по рукам.*
- *Мягко стелет, да жестко спат.*
- *На великое дело – великое слово.*
- *На вид простақ, а в душе хитряқ.*
- *На воре шапқа горит.*
- *На всякого мудреца довольно простоты.*
- *На всякое хотенье имей терпенье.*
- *На всякую беду страха не напасешься.*
- *На добрый привет добрый и ответ.*
- *На каждый ротоқ не нақинешь платоқ.*
- *На ловца (охотника) и зверь бежит.*
- *На людях и горе вполгоря.*
- *На миру и горе вполгоря.*
- *На миру и смерть красна.*
- *На одном месте и камень мхом обрастает.*

- На охоту ехать – собак кормить!
- На ошибках учатся.
- На плечах голова – не страшна и беда.
- На родной стороне и камешек знаком.
- На словах густо, а в голове пусто.
- На словах-то спор, да на деле не спор.
- На смелого собака лает, а трусливого кусает.
- На ходу подметки рвет.
- На чужой каравай рот не разевай.
- На чужой стороне Родина милей вдвойне.
- На чужом коне далеко не уедешь.
- На чужую одежду плохая надежда.
- На языке мед, да под языком лед.
- Наговорил с три короба.
- Надейся на лучшее, но всегда будь готов к худшему.
- Надо жить в предлагаемых обстоятельствах.
- Надо любить жизнь, и она полюбит тебя.
- Надо не с виду быть хорошим, а характером пригожим.
- Найти общий язык.
- Наказывай не только за проступок, но и за намерение.
- Наказывать невиновных, награждать непричастных.
- Напрямик – ближе, кругом – скорее.
- Насильно мил не будешь.
- Наслаждаться – значит любить что-либо ради него самого.
- Наслаждение брэнно, честь бессмертна.
- Настоящее знание – это знание причины.
- Натерпишься горя, научишься жить.
- Наука и труд все перетрут.
- Наука хлеба не просит, а сама хлеб дает.
- Начать жизнь с чистого листа.
- Наш пострел везде поспел.
- Не бери наскоком – заплатишься боком.
- Не боги горшки обжигают.

- Не бойся первой ошибки, избегай второй.
- Не бойся смотреть правде в лицо.
- Не бойся того, кто песни поет, а бойся того, кто дремлет.
- Не бойтесь совершенства – оно недостижимо.
- Не буди лиха, пока тихо.
- Не будь пригож, а будь пригоден.
- Не будь тороплив, но будь настойчив.
- Не было бы счастья, да несчастье помогло.
- Не в деньгах счастье.
- Не в зуб ногой (т.е. ничего не знает).
- Не в силе честность, а в правде.
- Не верь чужим речам, а верь своим глазам.
- Не верь, не жди, не бойся, не проси.
- Не все то золото, что блестит.
- Не всяк весел, кто поет.
- Не всякая находка клад.
- Не всякую правду приятно слушать.
- Не выноси приговора, не выслушав обеих сторон.
- Не гляди высоко, запоробишь око.
- Не говори «гоп», пока не перескочишь.
- Не годы сблизжают людей, а минуты.
- Не грозись: это дело бабье.
- Не должно быть никакой силы над законом.
- Не думал, не гадал и впросак попал.
- Не за свое дело не берись, а за своим – не ленись.
- Не злословь ни о друге, ни даже о враге.
- Не злословь о ближнем, чтобы не услышать такого, чему сам не порадуешься.
- Не ищи правду в других, коли в тебе ее нет.
- Не красна изба углами, а красна пирогами.
- Не кричи о себе – пусть другие о тебе хоть тихо скажут.
- Не любишь себя – не любишь ближнего своего.
- Не место красит человека, а человек – место.

- Не мудрствуя лукаво (просто, без затей).
- Не мы на детей походим, а они на нас.
- Не наружность надо украшать, но быть красивым в духовных начинаниях.
- Не опаздывает тот, кто никуда не торопится.
- Не от росы урожай, а от поту.
- Не откладывай на завтра то, что можно сделать сегодня.
- Не по виду суди, а по делам гляди.
- Не родись красивым, а родись счастливым.
- Не силой бери, а убеждением.
- Не стыдно молчать, коли нечего сказать.
- Не стыдно не знать – стыдно не учиться.
- Не судите, да не судимы будете.
- Не так страшен черт, как его малюют.
- Не тот глуп, кто на слова скуп, а тот, кто на дело туп.
- Не тот друг, кто потакает, а тот, кто помогает.
- Не тот молодец, кто нашел себе дело, а тот, кто исполняет его умело.
- Не тот прав, кто сильный, а тот, кто честный.
- Не тот умен, кто много говорит, а тот, кто попусту слов не тратит.
- Не тот умен, кто умеет отличать добро от зла, а тот, кто из двух зол умеет выбирать меньшее.
- Не требуйте ничего более положенного вам.
- Не трудна моя работа, угодить была охота.
- Не зная броду, не суйся в воду.
- Не шути с огнем – обожжешься.
- Невозможно излечиться от болезни, которой у вас нет.
- Недруг поддакивает, а друг спорит.
- Неизвестность есть убежище надежды.
- Нельзя объять необъятное.
- Немой упрек тяжелее сказанного.
- Неправдой нажитое впрок нейдет.
- Неразумная опека хуже беспризорности.
- Нет власти не от Бога.

- Нет плохой земли, есть плохие хозяева.
- Нет тяжелее бремени, чем безделье.
- Неуверенность – признак слабости.
- Неудачей не кори – бойся себе того же.
- Неученая голова – что фонарь без огня.
- Нечистая совесть спать не дает.
- Ни дать ни взять.
- Ни к селу ни к городу.
- Ни на йоту (ни на сколько, ни в малой степени).
- Ни нашим и ни вашим.
- Ни рыба ни мясо, ни масло ни каша.
- Ни себе ни людям.
- Ни тепло ни холодно.
- Ни то ни сё.
- Никакже худо до добра не доведет.
- Никогда не тревожьте судьбу, пока она не потревожила вас.
- Никто не станет мудрым, не будучи терпеливым.
- Ничего слишком.
- Нравственное равнодушие – болезнь слишком образованных людей.
- Нужда – мать изобретения.
- Нужно учить не рассказом, а работой и показом.
- О друзьях должны помнить не только в их присутствии, но и в отсуствии.
- О мертвых следует говорить или хорошо, или ничего.
- Обещай медленно, выполняй быстро.
- Обещание порядочного человека становится обязательством.
- Обжегшись на молоке, дуть на воду.
- Один в поле не воин.
- Один ворочаешь – ошибок наворочаешь.
- Один палец – не кулак.
- Один цветок весны не делает.
- Одинокий, как воробей под дождем.
- Одиночество – мать беспокойства.

- *Одиночество среди толпы.*
- *Одним часом жизнь не меряют.*
- *Одной рукой и узла не завяжешь.*
- *Он везде как рыба в воде.*
- *Оптимист – человек, который видит свет там, где его нет. Пессимист – человек, который пытается этот свет погасить.*
- *Опыт – сын ошибок трудных.*
- *Опьянение есть истинное безумие, оно лишает нас наших способностей.*
- *Осла узнают по ушам, медведя – по когтям, а болтуна – по речам.*
- *Основа основ – разнообразие.*
- *Осторожность – мать мудрости.*
- *Острый язык – дарование, длинный – наказание.*
- *Осуждай проступок, а не преступника.*
- *Осуждают то, чего не понимают.*
- *От богатства рождается пресыщение, от пресыщения – спесь.*
- *От верности в малом зависит успех в великом.*
- *От глупого риска до беды близко.*
- *От добра добра не ищут.*
- *От малого опасенья – великое спасенье.*
- *От одного слова да навеяссора.*
- *От правды никуда не денешься.*
- *От слепой преданности недалеко до неверности.*
- *От сумы да от тюрьмы не зарекайся.*
- *От счастья не бегут, счастье догоняют.*
- *От умного научись, от глупого разучись.*
- *От ученого набирайся ума, а от мастера – сноровки.*
- *Откладывай безделье, а не откладывай дела.*
- *Охота пуще неволи.*
- *Ошибка и раскаяние – спутники поспешности.*
- *Ошибся – что ушибся: вперед наука.*
- *Палец о палец не стукнет.*
- *Парень не промах.*

- *Первая чаша принадлежит жажде, вторая – веселью, третья – наслаждению, четвертая – безумию.*
- *Переливать из пустого в порожнее.*
- *Песни петь кривые ноги не дают, плясать красиво голос не позволяет.*
- *Плохо без друга, который потерян, но плохо и с другом, который не верен.*
- *Плохо жить без работы да заботы.*
- *Плохо жить без работы, худо – без доброго слова.*
- *Плохое начало – и дело стало (все назад помчалю).*
- *Плохому танцору и ноги помеха.*
- *Плохому учатся и без учителя.*
- *По воротам и хозяина видно.*
- *По гроб жизни.*
- *По кривой дороге вперед не видать.*
- *По одежде не суди, по делам гляди.*
- *По одежке встречают, а по уму провожают.*
- *По плодам их узнаёте их.*
- *По тебе судят о народе твоём.*
- *Победа – спутник смелых и умелых.*
- *Победа любит старание.*
- *Победа не дается без борьбы.*
- *Победить самого себя – лучшее средство для того, чтобы не стать побежденным.*
- *Победы должны быть бескровными.*
- *Повторенье – мать ученья.*
- *Повторять да учить – ум точить.*
- *Под лежачий камень вода не течет.*
- *Подал ручку, да подставил ножку.*
- *Поддержка правды – честь, поддержка лжи – потеря чести.*
- *Подозрение – мать обвинения.*
- *Подражание самым лучшим авторам не идет ни в какое сравнение с хорошим оригиналом.*
- *Подхалима нечего учить, как начальству угодить.*
- *Подшучивай сам над собой: здоровей смеяться будешь.*

- *Пока дышу – надеюсь.*
- *Поменьше говори, побольше слушай.*
- *Помните, что дети ваши будут обходиться с вами так же, как вы обходились со своими родителями.*
- *Попал, как кур во щи.*
- *Попасть впросак (оказаться в неприятном, неловком или невыгодном положении из-за своей оплошности или неосведомленности).*
- *Поперёд батьки (раньше, чем дозволено).*
- *Порядок города держит.*
- *Порядочность, профессионализм, преданность, честность, сердечность, усердие – лицо государева чиновника.*
- *После дождичка в четверг.*
- *Поспешишь – людей насмешишь.*
- *Потерял минуту – потеряешь и час.*
- *Похвально стремление соответствовать всегда и во всем – в словах и поступках.*
- *Почести изменяют характер, но редко в лучшую сторону.*
- *Правда глаза колет.*
- *Правда и ложь – две стороны человеческой натуры.*
- *Правду говорить – не всякому угодить.*
- *Правду погубишь и сам с нею пропадешь.*
- *Правду, что шило в мешке, не утаишь.*
- *Правды не переспоришь.*
- *Право – это искусство добра и справедливости.*
- *Предсказуем, как настольный календарь.*
- *Прежде счастье на одночасье, а теперь – на век.*
- *Прекрасен покой, опасна опрометчивость, мерзостна корысть.*
- *Прекрасное дается нелегко.*
- *При тебе – за тебя, без тебя – на тебя.*
- *Привычка, если ей не сопротивляться, вскоре становится необходимостью.*
- *Приличнее не говорить ничего лживого, нежели говорить все, что истинно.*
- *Пример лучше правила.*

- Пришел, увидел, победил.
- Пришла беда – отворяй ворота.
- Пришла честь – сумей ее снести.
- Проживешь ладно, коли жизнь построишь складно.
- Простота – это признак истины.
- Простые истины не круты, да круты к ним дороги.
- Проще пареной репы.
- Прямая дорога – самая короткая.
- Птица в гнезде – до осени, а дети в доме – до возраста.
- Птица высокого полета.
- Пуганая ворона и куста боится.
- Пусть никакие толки не отвратят тебя от тех, кто тебе доверился.
- Пусть тот из вас, кто без греха, первым бросит камень.
- Работать не горазд, а поест – как раз.
- Равенство не рождает войну.
- Радость горю не попутчик.
- Радость держи в кармане, а горе – на аркане.
- Раз маху дашь – год не справишься.
- Раз солгал, навек вралем стал.
- Разумный найдет, что к чему идет.
- Рай и ад у каждого свой – мы носим их с собой.
- Распущенность проявляется не только в поступках, но и в словах.
- Ребенок без матери – что стол без скатерти.
- Революции – узелки на эволюционном пути развития цивилизации.
- Результат без ошибок недостижим.
- Река – не море, тоска – не горе.
- Риск – благородное дело, а почин дорожке денег.
- Родина – мать, чужая сторона – мачеха.
- Родители трудолюбивы – и дети не ленивы.
- Родная мать и высоко замахивается, да не больно бьет.
- Рот до ушей, хоть завязочки пришей.
- Рубашка беленька, да душа черненька.
- Рубашка изнашивается, а доброе дело не забудется.

- Рука не поднимается (о человеке, который не решается что-либо сделать).
- Рука победит одного, знания поборют тысячи.
- Русский тот, кто любит Россию.
- Ручьи сольются – реки, люди соединятся – сила.
- С болтунами держи язык за зубами.
- С дела на дело скакать – с белки пример брать.
- С книгой жить – век не тужить.
- С мастерством люди не родятся, но добытым мастерством гордятся.
- С миром – везде простор, с бранью – везде теснота.
- С миром не поспоришь.
- С миру по нитке – голому рубашка.
- С неизбежностью и боги не спорят.
- С хотеньем и терпеньем и гору своротишь.
- Сам себя не уважаешь – и другие не будут тебя уважать.
- Самая трудная дорога та, которую не знаешь.
- Самое великое, заключающееся в самом малом, есть здравый ум в теле человека.
- Самое трудное – познать самого себя, самое легкое – давать советы другим.
- Самому умному философу трудно отвечать на глупые вопросы.
- Самые неисправимые пороки те, которыми упиваются.
- Самый безопасный корабль – вытасенный на берег.
- Самый верный признак великого ума – отвращение к зависти и злословию.
- Сболтнешь – не воротишь.
- Свет не без добрых людей.
- Своим умом живи, а добрым советом не пренебрегай.
- Свой обычай в чужой дом не носи.
- Свой ум – царь в голове.
- Своя земля и в горсти мила.
- Свысока можно смотреть и сидя.
- Сделал дело – гуляй смело.
- Сдерживай язык, особенно в застолье.

- Себе на уме.
- Сел в лужу несмотря на стужу.
- Семи пядей во лбу (очень умный, мудрый, выдающийся).
- Семья в куче – не страшна и туча.
- Сесть в калошу (поставить себя в неловкое, глупое, смешное положение).
- Сила без ума – обуза.
- Сила молчит, слабость кричит.
- Сила не в силе, а в правде.
- Сила человеку дается от природы, умение творить на благо Отечества – от души и разума, а богатство – у многих от простого случая.
- Сильнее всего – неизбежность, ибо она властвует над всем.
- Скажи, кто твой друг, и я скажу, кто ты.
- Сколько веревочку ни вить, а концу быть.
- СкORBь есть печаль о своем несовершенстве.
- Скоро сказка сказывается, да не скоро дело делается.
- Скрепя сердце.
- Скрипя зубами.
- Скромность – украшение мудрости.
- Скромность – это не только орнамент, но и страж добродетели.
- Скрывать обман – это тоже обман.
- Слава – тень добродетели.
- Слава греет, позор жжет.
- Слава с победой – родные сестры.
- Славу добыть трудно, но потерять легко.
- Сладко говорить – не мешки ворочать.
- Следует больше доверять тем, кто учит, а не тем, кто приказывает.
- Слова бархатные, а дела ежовые.
- Слово горы ворочает.
- Слово есть образ дела.
- Слово к месту говорится.
- Слово мужчины – кремь; дал – держи.
- Слово – не воробей, вылетит – не поймашь.
- Слово – не стрела, а пуще стрелы разит.

- Слово – серебро, молчание – золото.
- Слово – солома: загорится – не потушишь.
- Служить бы рад, прислуживать лишь тошно.
- Слухом земля полнится.
- Слушай всех, но принимай решения сам.
- Слышен звон, да что толку в нем.
- Смелость города берет, а трусость страны теряет.
- Смелый побеждает, трус погибает.
- Смертью смерть поправ.
- Сняв голову, по волосам не плачут.
- Соблюдай порядок – сон будет сладок.
- Совершенство есть знание человека о своем несовершенстве.
- Совесть – как сосед: чем с ней дружнее, тем лучше.
- Совесть – это зритель и судья добродетели.
- Совесть без зубов, а загрызет.
- Совесть потеряешь – другой не купишь.
- Совет хорош вовремя.
- Советуй не то, что всего приятнее, а то, что всего лучше.
- Советчиков много, а помощников нет.
- Совершишь – не помрешь, да вперед не поверят.
- Сознание человека – лишь видимая часть айсберга.
- Сознание – знание вместе с кем-то.
- Солгавши раз – солжешь и дважды.
- Солнце ничем не закрыть, а правду ничем не затмить.
- Соловья баснями не кормят.
- Сомнения – признак разума.
- Сострадание правит миром.
- Сперва аз да буки (т.е. А и Б), а там и науки.
- Спешка расточительна.
- Справедливость и правда в силе, а сила в справедливости и правде.
- Справедливость тогда справедливость, когда она одна на всех.
- Спросонья и блоха медведем кажется.
- Стар будешь, а молод – никогда.

- *Старый друг лучше новых двух.*
- *Стой за правду горой.*
- *Страдание – семья радости.*
- *Странно, как много надо узнать, прежде чем узнаешь, как мало знаешь.*
- *Страха много, а жизнь одна.*
- *Судьба сокрушает нас двойным образом: отказывая нам в наших желаниях и исполняя их.*
- *Суров закон, но это закон.*
- *Счастлив тот, кто доволен тем, что имеет.*
- *Счастье – не рыбка, удочкой не поймаешь.*
- *Счастье – это когда тебя понимают.*
- *Счастье без ума – дырявая сума.*
- *Счастье выпадает тому, кто его не ждет.*
- *Сыт – весел, а голоден – нос повесил.*
- *Сытому ученье – утеха, голодному – помеха.*
- *Сытый голодного не разумеет.*
- *Сядем рядом да поговорим ладком.*
- *Шайна – та же сеть: ниточка порвется – вся расползется.*
- *Шак врет, что уши вянут.*
- *Шалант с легкостью делает то, что трудно для других; гений делает то, что невозможно для таланта.*
- *Шалант соответствовать.*
- *Шам хорошо, где нас нет.*
- *Шам, где ничего не происходит, скоро произойдет крах.*
- *Швердость – это непреклонность и настойчивость в добрых делах.*
- *Швоими бы устами да мед пить.*
- *Шело – дом, его надо любить.*
- *Шелом слаб, да душой крепок.*
- *Шеплые приветствия, да холодные последствия.*
- *Шерпение – мать учения.*
- *Шерпение лопнуло.*
- *Шерпенье и труд все перетрут.*
- *Шихо плача ушла жизнь.*

- *Тихой сапой (осторожно, незаметно).*
- *Шолочь воду в ступе.*
- *Шолько больная душа может влечься к невозможному и быть глуха к чужой беде.*
- *Шолько труд до седьмого пота дает результат.*
- *Шопчи правду хоть в луже, а она все чистой будет.*
- *Шоропясь и лаптя не сплетишь.*
- *Шот живет не тужит, кто с наукой дружит.*
- *Шот жизнь ругает, кто счастья не знает.*
- *Шот не ошибается, кто ничего не делает.*
- *Шот, кто не думает о будущем, теряет его.*
- *Шот, кто понапрасну теряет время, сам не замечает, как стареет.*
- *Шрепать нервы.*
- *Шруд без пользы – то же безделье.*
- *Шруд всегда дает, а лень только берет.*
- *Шруд на ноги ставит, а лень валит.*
- *Шруд не кнут, а человека подгоняет.*
- *Шруд человека кормит, а лень портит.*
- *Шрудно быть хорошим.*
- *Шрудно в учении – легко в бою.*
- *Шрусливый друг опаснее врага: врага опасаясь, а на друга опираешься.*
- *Шы ему вдоль, а он поперек.*
- *У всякого своя забота.*
- *У всякого Федорки свои оговорки.*
- *У всякой охоты свои заботы.*
- *У доброго хозяина и пес гладкий.*
- *У доброй славы большие крылья.*
- *У драчуна руки чешутся, у болтуна – язык.*
- *У зла нет лица.*
- *У каждого есть своя Голгофа.*
- *У каждого своя победа на уме.*
- *У короткого ума длинный язык.*
- *У лести нет чести.*

- У лодыря что ни день, то лень.
- У народа есть единственное право – быть управляемым.
- У него и средь зимы снега не выпросишь.
- У пожилых – опыт, у молодых – задор.
- У семи нянек дитя без глазу (т.е. без присмотра).
- У страха глаза велики.
- У сытого на уме гулянье, а у голодного – обед.
- Украшение человека – мудрость, украшение мудрости – спокойствие, украшение спокойствия – отвага, украшение отваги – мягкость.
- Улица красна домами, а стол – пирогами.
- Ум без книги – что птица без крыльев.
- Ум за морем не купишь, коли его дома нет.
- Ум хорошо, а два лучше.
- Ума – палата, да ключ от нее потерян.
- Ума палата, а денег маловато.
- Умей бояться, умей и смелым быть.
- Умей сказать, умей и смолчать.
- Уменье силу одолеет.
- Уменьем города берут.
- Умеренность – большое богатство.
- Умному и намека достаточно.
- Умные речи и в потемках слышно.
- Умный больше слушает, чем говорит.
- Умный в гору не пойдет – умный гору обойдет.
- Умный любит учиться, а дурак – учить.
- Умный не тот, кто много говорит, а тот, кто много знает.
- Умный хитрым не бывает.
- Умный человек утешается тем, что осознает неизбежность случившегося. Дурак утешается тем, что и с другими произошло то же, что с ним.
- Уныние – грех.
- Упал, так целуй мать-сыру землю да становись на ноги.
- Упасть – не беда, беда – не подняться.
- Уплетать за обе щеки.

- Упорство и труд камни перетрут.
- Упрекай друга наедине, хвали – публично.
- Упрямый – что слепой: ломит зря.
- Уступишь – выиграешь.
- Утро вечера мудренее.
- Ученый без дела – как туча без дождя.
- Ученье – красота, а неученье – слепота.
- Ученье – красота, неученье – простота (сухота).
- Ученье – путь к умению.
- Ученье – свет, а неученье – тьма.
- Ученье и труд рядом живут.
- Учи других, и сам поймешь.
- Учись доброму – худое на ум не пойдет.
- Учись смолоду – не умрешь под старость с голоду.
- Фамильярность порождает презрение.
- Философией называется не самая мудрость, а любовь к мудрости.
- Хвались не тем, что можешь сделать, а тем, что уже сделал.
- Хвастун вреднее моли.
- Хитри, да хвост береги.
- Хлеб-соль кушай, да правду слушай.
- Хозяйство вести – не бородой трясти.
- Хозяйство крепкую руку любит.
- Хорош охотник: убил время и ноги.
- Хорош цветок, да остер шипок.
- Хороша дудка, да не дудит.
- Хорошие речи хорошо и слушать.
- Хорошо жить в почете, да ответ велик.
- Хорошо начальствовать учись на своем доме.
- Хорошо солнышко: летом печет, а зимой не греет.
- Хорошо тому добро делать, кто помнит.
- Хоть кол на голове теши.
- Хочешь делать добро, научись терпеть зло.
- Хочешь мира – готовься к войне.

- *Хочу – половина мозгу.*
- *Храбрость без ума не дорого стоит.*
- *Храбрость превосходит силу.*
- *Храбрость стоит, а трусость бежит.*
- *Храни порядок, и порядок сохранит тебя.*
- *Храни правду, верность, опытность, ловкость, товарищество, усердие.*
- *Худая та птица, которая гнездо свое марает.*
- *Худой мир лучше доброй ссоры.*
- *Худые вести не лежат на месте.*
- *Цену жизни узнаешь, когда ее теряешь.*
- *Чаша терпения переполнилась.*
- *Чего не видишь, в то и не веришь.*
- *Чего не клал – не бери под страхом смерти.*
- *Чего нет в мыслях, того не будет и в глазах.*
- *Человек – венец природы.*
- *Человек – замок: каждому нужно ключик подобрать.*
- *Человек без дружбы – что дерево без корня.*
- *Человек без Родины – соловей без песни.*
- *Человек без языка – что корова без молока.*
- *Человек богат не количеством денег, а их достаточностью.*
- *Человек делами велик.*
- *Человек зазнаётся, когда ему многое даром даётся.*
- *Человек красив не внешне, а своей душой.*
- *Человек от лени болеет, от труда здоровеет.*
- *Человек человеку рознь – кто стремится к познанию мира и совершенству, а кто прозябает в лености и невежестве.*
- *Человека выказывает власть.*
- *Человека тогда узнаешь, когда с ним ложкой пуд соли расхлебашь.*
- *Человека, нашептывающего клевету на других, изгоняй из дома.*
- *Человечество начинается только там, где человек отказывается от самого себя.*
- *Чем беднее – тем щедрее, чем богаче – тем скупее.*
- *Чем больше любишь, тем больше страдаешь.*
- *Чем больше терпенье, тем умнее человек.*

- Чем больше чести, тем больше спросу.
- Чем бы дитя ни тешилось, лишь бы не плакало.
- Чем зазнаешься, на том и сломаешься.
- Чем меньше вретя, тем спокойней живется.
- Чем труднее дело, тем выше честь.
- Чему бывать – того не миновать.
- Чему быть – уже было.
- Чему учился, тому и пригодился.
- Честное дело не таится.
- Честность всего дороже.
- Честные глаза вбок не глядят.
- Честь дороже жизни.
- Честь ум рождает, а бесчестье и последний отнимает.
- Четкость – самая лучшая привычка.
- Чистые сапоги быстрее ходят.
- Чтение для ума – то же, что физические упражнения для тела.
- Что имеем, не храним, потеряем – плачем.
- Что не складно, то и не ладно.
- Что одному не шутка, то коллективу минутка (о трудном деле, задании).
- Что одному несручно, то коллективу сподручно.
- Что плохо положено, то брошено.
- Что посеешь, то и пожнешь. Что пожнешь, то и смолотишь.
- Что самое общее для всех? – Надежда: ибо если у кого и ничего нет, то она есть.
- Что сегодня сбережешь, завтра пригодится.
- Что у взрослого на уме, то у малого на языке.
- Что у дурака на уме, то и на языке.
- Чтобы действовать, надо начать говорить.
- Чтобы загрызть, нужен не вес, а челюсти.
- Чтобы знать путь, надо пройти его.
- Чтобы начать сомневаться, нужно принять решение.
- Чтобы не стать пьяницей, достаточно иметь перед глазами пьяницу во всем его безобразии.
- Чувство собственника не всегда рационально.
- Чужая душа – потемки.
- Чужая спина – ненадежная стена.

- Чужим добром не построишь дом.
- Чужим умом в люди не выйдешь.
- Чужим умом умен не будешь.
- Чужое добро впрок не пойдет.
- Чужой беде не смейся.
- Чужой ум – хорошо, а свой – лучше.
- Чужую беду руками разведу, а к своей ума не приложу.
- Чье правое дело, тот говорит смело.
- Шаг вперед – шаг к победе.
- Шила в мешке не утаишь.
- Шито-крыто (скрытно, тайно от других).
- Шито белыми нитками (неловко, неумело, неискусно скрыто что-либо).
- Шутка шуткой, а дело делом.
- Шутки шути, да людей не мути.
- Этикет надо соблюдать даже в дружбе.
- Это еще на воде вилами писано.
- Этого не может быть, потому что этого не может быть никогда.
- Я знаю немного, но то, что знаю, я знаю в совершенстве.
- Я знаю одно – то, что я ничего не знаю.
- Я люблю жизнь, и она отвечает мне взаимностью.
- Я работаю тогда, когда я не работаю.
- Я сделал всё, что смог, пусть тот, кто может, сделает лучше.
- Яблоко от яблони недалеко падает.
- Язык без костей, работает и на хозяина, и на гостей.
- Язык до добра не доведет болтуна.
- Язык мой – враг мой, прежде ума рыщет.
- Язык на замок не запрешь.
- Язык не поворачивается (не хватает решимости сказать).
- Языком молотъ – не дрова колоть: спина не заболит.
- Языком не спеши, а делами не смеши.
- Языком не торопись, а делом не ленись.
- Языком не упреждай мысль.
- Яйца курицу не учат.

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

**Н.С. Бондарь,**

*судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

Каждому российскому гражданину 2020-й запомнится не в последнюю очередь как год внесения обширных и значимых изменений в Конституцию Российской Федерации. Их направленность на укрепление государственного единства и целостности Российского государства, повышение уровня социальной защищенности человека и гражданина, закрепление в качестве непререкаемых ценностей и приоритетов семьи, материнства, отцовства и детства, совершенствование сложившейся системы институтов публичной власти именно в этот период приобрела особую актуальность, выкристаллизовалась на фонекратно усилившихся глобальных и внутренних вызовов.

В последние годы издается большое количество различного рода учебной и методической литературы по конституционному праву России. Среди обилия книг, адресованных практическим работникам, студентам и аспирантам, учебно-методическое пособие Н.М. Добрынина «Конституция России: настоящее и будущее», подготовленное им специально в целях изложения и обсуждения принятых в 2020 г. конституционных поправок, отличается оригинальностью структуры и умелой компоновкой основного и вспомогательного материала. Работа Н.М. Добрынина выделяется в общем ряду также тем, что это одна из первых книг, посвященных осмыслению и представлению в виде доступного учебно-методического пособия всего содержательного среза последних конституционных поправок — в их неразрывной системной взаимосвязи и ценностном контексте с другими положениями российской Конституции, которые остались неизменными.

Объективно оправданным является то, что центральное место с точки зрения содержания предлагаемого читателю материала в структуре данного учебно-методического пособия занимают главы и параграфы, в которых осуществлена группировка соответствующих конституционных поправок с учетом предмета их регулятивного воздействия. В связи с этим важно отметить как методологически и методически обоснованный ход автора также то, что все изменения и дополнения, затрагивающие конституционный статус Президента, Федерального Собрания, Правительства и органов правосудия, помещены в одной главе пособия (главе 2), а не раздроблены, повто-

ря деление на главы самой Конституции РФ: ведь эти поправки касаются не по отдельности Президента России, Федерального Собрания, Правительства и органов правосудия — все они направлены на совершенствование механизма разделения властей, модернизацию системы сдержек и противовесов.

Структура книги и представленный в ней материал нацеливают на взвешенное и лаконичное (строго по существу) изучение содержания и смысла изменений и дополнений, внесенных в российскую Конституцию в 2020 г. Однако нельзя не поддержать профессора Н.М. Добрынина в стремлении заинтересовать читателя обсуждением — безусловно, в контекстной привязке к анализируемым на страницах книги поправкам — целого ряда важнейших, фундаментальных проблем современного российского конституционализма. Здесь мы видим и философию, и социологию, и психологию, и другие области гуманитарного знания, применение методов которых сегодня не только оправданно в конституционно-правовой науке, но и действительно необходимо, так как без этого невозможными становятся как уяснение *правового* содержания (в смысле «духа») конституционных норм в их неразрывной системной взаимосвязи, так и оценка социальных последствий реализации соответствующих конституционных положений, включая и внесенные в Основной Закон страны поправки. Поэтому подобный мультидисциплинарный подход автора к обсуждению конституционных поправок, реализованный им в формате «Тезисов для осмысления и дискуссии», а также в виде вступительной статьи и заключительных ремарок, следует только приветствовать: это, конечно же, «изюминка» представленной книги.

Рецензируемое учебно-методическое пособие насыщено актуальным теоретическим и практическим материалом, которому в необходимых случаях дается аргументированная авторская, сугубо юридическая интерпретация. Кроме методических материалов, содержащих, в частности, указания на дополнительно рекомендуемую литературу, правовые позиции Конституционного Суда РФ по соответствующим вопросам, статистические ресурсы сети Интернет, в работе содержатся основные биографические сведения о российских ученых, государственных и общественных деятелях, внесших значительный вклад в историю российской конституции (в широком понимании данного явления) и в целом конституционализма в нашей стране: это весьма важный в методическом отношении раздел, поскольку без знания хотя бы основных сведений о жизненном и профессиональном пути тех, чьи идеи сегодня в той или иной степени находят воплощение в практике конституционализма, невозможно получить адекватное представление о глубинных мотивах и факторах, под воздействием которых эти идеи рождались, вырабатывались и реализовывались.

Нельзя не обратить внимание также на то, что подготовленное Н.М. Добрыниным учебно-методическое пособие имеет выраженную теоретическую и методическую связь с другими значимыми учебно-методическими разработками автора, опубликованными им в 2015–2019 гг. Все указанные работы, включая и новое учебно-методическое пособие «Конституция России: настоящее и будущее», представляют собой полноценный и полновесный комплекс учебно-методического обеспечения по конституционному праву России.

Можно быть уверенным в том, что разработанное профессором Н.М. Добрыниным учебно-методическое пособие будет широко востребовано студентами, аспирантами и преподавателями, государственными и муниципальными служащими, практикующими специалистами, составит интерес для всех, кто занимается изучением вопросов конституционного (государственного) права России.

**С.Д. Князев,**

*судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

Динамичное развитие общественных отношений в современном мире, и особенно в России, глубокие изменения в общественно-политической, правовой и экономической сферах жизни требуют постоянного обновления учебной и учебно-методической литературы. Данная задача становится еще более актуальной, когда вносятся обширные и значимые изменения в Основной Закон страны — такие, как были внесены в Конституцию России в 2020 г.

В этом отношении весьма показательна позиция известного специалиста в области конституционного права, доктора юридических наук, профессора Н.М. Добрынина, который практически ежегодно совершенствует, обновляет свои учебно-методические разработки. Представленная им книга «Конституция России: настоящее и будущее» — одно из первых комплексных учебно-методических пособий, специально посвященных анализу содержания и смысла новейших конституционных поправок.

Следует отметить, что автор традиционно выступает весьма последовательным сторонником использования комплексного и системного подходов к освещению наиболее сложных и актуальных вопросов развития современной российской государственности. Не является исключением и представленная работа, которая предлагает вниманию заинтересованной аудитории не только аналитическое отражение внесенных в Конституцию РФ изменений и дополнений, но и постановку широкого спектра вопросов из различных проблемных областей конституционно-правовой философии: в книге во вступи-

тельной и заключительной статьях, а также в предлагаемых в каждой главе тезисах для осмысления и дискуссии отражена — с опорой на различные мнения и концепции других ученых — авторская позиция по таким базисным аспектам развития российского конституционализма, как конституционная идеология, соотношение конституционализма и политико-правового режима, народовластие и суверенитет, правосознание и формы его искажения (нигилизм, идеализм), федерализм и федерация (в том числе в контексте идеи субсидиарности), социальная солидарность и социальность государства, разделение властей и единство системы публичной власти.

Эта чрезвычайно емкая по содержанию книга привлекает к себе внимание читателей прежде всего оригинальной структурой и последовательностью авторского изложения: в трех главах в концентрированном виде излагаются с опорой на правовые позиции Конституционного Суда РФ ключевые моменты, характеризующие существо конституционных поправок 2020 г. Предложенное структурирование материала объединено общей идеей — сделать работу максимально удобной для читателей в ее изучении и дальнейшем практическом применении. И эта цель, как нам представляется, в полной мере достигнута.

Можно утверждать, что работа не только не будет сложна в плане восприятия для аудитории, которая лишь начинает изучать основы конституционного (государственного) права нашей страны, но и окажется интересной и полезной для читателей, искушенных в вопросах теории и практики государственного строительства. С учетом данного обстоятельства, на наш взгляд, отнюдь не лишним является освещение в настоящем учебно-методическом пособии фундаментальных вопросов теории и философии права, социологии, психологии и целого ряда других положений, выходящих за рамки традиционных вопросов курса отечественного конституционного (государственного) права, но позволяющих лучше уяснить и осмыслить динамику и тенденции реализации важнейших конституционных принципов и норм в практике подконституционного правотворчества и правореализации.

Книга адресована прежде всего студентам и аспирантам соответствующих направлений подготовки, практикующим специалистам в области публичного управления. Также она может быть рекомендована всем, кто интересуется конституционным правом, поскольку в ней, наряду с учебными материалами и методическими рекомендациями, изложены оригинальные взгляды ученого-исследователя и гражданская позиция автора по многим актуальным проблемам теории и практики общественного развития и государственного строительства в России.

Необходимо также указать, что подготовленное профессором Н.М. Добрыниным учебно-методическое пособие имеет очевидную

синхронизацию и в содержательном, и в методическом плане с другими учебно-методическими работами (учебниками, учебными пособиями, практическим руководством), опубликованными автором в 2015–2019 гг. Тем самым перечисленные труды Н.М. Добрынина, включая и его новую работу, образуют полновесный и целостный комплекс учебно-методических материалов, обеспечивающих в совокупности синергетическое усиление полезных эффектов в процессе освоения читателями отечественного конституционного права.

**М.С. Саликов,**

*заведующий кафедрой конституционного права  
Уральского государственного юридического университета,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

В силу многих причин 2020 г. становится для России в известном смысле рубежным. Но не только потому, что он завершает вторую декаду текущего столетия и определяет перспективы третьего десятилетия XXI в. Не только потому, что по причинам природно-биологического характера (имеются в виду пандемия и последовавшие за ней критические изменения в глобальной экономике) он продемонстрировал хрупкость благополучия и равновесия человеческой цивилизации, необходимость чрезвычайно бережного отношения к достигнутому на планете балансу, о каких бы отраслях и сферах мы ни говорили. Но еще и потому, что — применительно к России — этот год стал прологом новой вехи конституционного развития отечественной государственности.

Всем хорошо известно, что требования к уровню юридического образования неуклонно повышаются. Когда же происходят существенные (а в чем-то даже тектонические) изменения в правовой системе и общественно-политической сфере страны, потребность в оперативном появлении высококачественных учебных и методических материалов, отражающих суть происходящих трансформаций, возрастает многократно. Именно поэтому, несмотря на наличие довольно большого числа изданных к настоящему времени учебников и учебных пособий по конституционному праву России, появление еще одного высококачественного пособия, подготовленного признанным специалистом в области конституционного права профессором Н.М. Добрыниным, который в течение многих лет сочетает научно-педагогическую деятельность с практической юридической работой, в том числе в органах государственной власти, видится актуальным и очень своевременным. Настоящее учебно-методическое пособие посвящено анализу и оценке поправок, внесенных в российскую Конституцию в 2020 г., и тем самым представляет важное, значимое

дополнение к традиционным учебникам и учебным пособиям по курсу конституционного права России, которые (по вполне понятным причинам) пока еще не были обновлены.

Структура данного учебно-методического пособия логична, хотя и не вполне традиционна. В частности, автор посчитал полезным для заинтересованного читателя включить в книгу перечни дополнительно рекомендуемой для изучения литературы, краткие биографические сведения о наиболее выдающихся ученых, государственных и общественных деятелях, сыгравших заметную роль в истории российского конституционализма, аутентичные тексты Декларации о государственном суверенитете РФСР и Конституции Российской Федерации (с указанием судебных актов Конституционного Суда РФ, касающихся толкования ее положений, а также с выделением поправок, внесенных в Конституцию России в 2020 г.). В качестве дополнительных справочных материалов приводятся состав рабочей группы по подготовке предложений о поправках в Конституцию РФ, утвержденный распоряжением Президента России, Заключение Конституционного Суда РФ по этим поправкам, постановление Центризбиркома РФ об итогах общероссийского голосования об одобрении поправок и, наконец, аутентичная копия указа Президента РФ об официальном опубликовании текста российской Конституции с внесенными в нее изменениями. Если исходить из того, что пособие не только рассчитано на студентов, изучающих конституционное право России в качестве обязательной учебной дисциплины, но и адресовано широкому кругу читателей, такой подход выглядит вполне оправданным.

На этом фоне бесспорный интерес представляет включение в учебно-методическое пособие специализированных — академических — подразделов с названием «Тезисы для осмысления и дискуссии». В них дана авторская позиция по наиболее сложным, многогранным и «непреходящим» проблемам развития российского конституционализма, учитывающая как контекст рассматриваемых в работе конституционных поправок, так и широчайшую гамму сформулированных в науке точек зрения по соответствующим вопросам, предложенным автором для обсуждения. То же следует сказать и о вступительной статье, и о приводимых в конце содержательной части пособия заключительных ремарках. Все это в совокупности придает работе Н.М. Добрынина необходимый при подготовке современных юристов академизм, формирует у читателя широту взглядов и мышления, свидетельствует о высоком качестве учебно-методического пособия, сообщает ему, если допустимо так выразиться, определенный шарм: это не «сухое», догматическое хрестоматийное издание, эту книгу интересно читать, она побуждает к размышлениям.

Кратко говоря о содержании настоящего пособия, следует обратить особое внимание на акценты, которые автор расставляет, раскрывая вопросы, ключевые для глубинного понимания конституцион-

ной реформы. Например, профессор Н.М. Добрынин освещает наиболее значительные проблемы в области государственного суверенитета, справедливо рассматривая его во взаимосвязи с суверенитетом народа. Широкий подход к обсуждению указанного вопроса представляется важнейшим в современных условиях меняющегося мирового порядка. Несмотря на многочисленные и глубокие геополитические и экономические изменения, происходящие в мире в последнее время, государственный суверенитет остается основой конституционного строя большинства стран. В свое время Конституционный Суд РФ сформулировал принципиальную правовую позицию, суть которой состоит в том, что в России нет иного носителя суверенитета и источника власти, кроме многонационального российского народа, и, следовательно, не может быть иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Конституция России исключает существование двух и более уровней суверенных властей, находящихся в единой системе публичной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Отсюда в том числе и высокая актуальность рассмотренного в учебно-методическом пособии блока вопросов, касающихся состояния и перспектив развития российской модели федерализма.

Следует поддержать автора в мысли о том, что именно федерация является оптимальной формой государственного устройства для такой страны, как Россия. Этот тезис имеет большое значение, поскольку в научной литературе, региональной законотворческой и судебной практике толкование конституционных принципов нередко осуществляется вразрез с идеей федерализма. При этом сознательно игнорируются исторические и национальные особенности России, не учитывается ее геополитическое положение в современном мире.

Отрадно то обстоятельство, что в работе лаконично, но емко отражена проблематика экономического федерализма, что чрезвычайно важно в свете последних событий, происходящих в мире и в российской экономике. В нынешней ситуации, когда от оперативности принятия управленческих решений на всех уровнях публичной власти во многом зависит возвращение экономическому развитию страны позитивной динамики, вопросы совершенствования федеративных начал взаимодействия общегосударственных и субфедеральных органов государственной власти в экономической сфере выступают на первый план.

Подобный, не ограничиваемый исследованием формализованных правовых конструкций, взгляд на федерализм, который обоснован в ряде работ Н.М. Добрынина, позволяет одновременно увидеть как многогранность проблематики российской федеративной модели, так и глубину потенциала Конституции России в разрешении имеющихся здесь проблем — в том числе в контексте поправок, внесенных в текущем году в главу 3 российского Основного Закона. Не-

сложно предположить, что в современных реалиях предоставление субъектам Российской Федерации расширенных полномочий по осуществлению государственного регулирования в экономической сфере, обеспечиваемое совершенствованием механизмов контроля на федеральном уровне, едва ли будет менее эффективным, нежели «механическая» централизация прав по регулированию деятельности экономических агентов, абстрактно объясняемая необходимостью сохранения единства экономического пространства.

Особого внимания заслуживают затронутые автором социальные аспекты российской государственности: они непосредственно связаны с правами и свободами человека и гражданина. Автор справедливо указывает, что Россия не сможет состояться в качестве правового государства, если не станет государством в полной мере социальным. К этому следует добавить, что принцип верховенства права как меры свободы в его логическом продолжении предполагает распространение равенства и на социальную сферу. Здесь равенство означает не что иное, как справедливость в распределении социальных благ и общественного благосостояния. Для нашего государства эти исходные тезисы имеют особую актуальность и значимость, поскольку выравнивание уровня жизни населения, преодоление бедности — важнейшая задача органов власти всей федеративной вертикали.

В заключение следует отметить практическую значимость данной работы. Учебно-методическое пособие, подготовленное профессором Н.М. Добрыниным, включает весь необходимый методический материал, который, вне всякого сомнения, будет востребован при освоении дисциплин государственно-правового цикла, а удобство использования этого методического инструментария вкупе с содержательным изложением на страницах пособия широкого круга проблем, решение которых является необходимым в контексте внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. поправок, ориентирует на возможность применения книги в качестве, по сути, настольного руководства для обучающихся. Кроме того, пособие будет полезным не только для студентов и слушателей, но и для преподавателей, аспирантов, практикующих специалистов.

Подводя итог, можно констатировать, что рецензируемое учебно-методическое пособие представляет несомненный теоретический интерес и практическую значимость. Доступность изложения материала позволяет рекомендовать его всем, кто интересуется вопросами конституционного развития нашей страны, а отчетливо просматривающаяся взаимосвязь этой работы с другими учебно-методическими трудами Н.М. Добрынина, выходящими в свет в 2015–2019 гг., выступает важным фактором систематизации осваиваемого конституционно-правового знания.

## SUMMARY

Every Russian citizen will remember the year of 2020, specifically and not least as the year of making extensive and significant changes to the Constitution of the Russian Federation. Their focus on strengthening the state unity and integrity of Russia, improving the level of social protection of an individual and a citizen, consolidating family, motherhood, fatherhood and childhood as indisputable values and priorities, improving the existing system of institutions of public power in this period has acquired a special relevance, crystallized against the background of multiplied global and internal challenges.

We shall mention that in recent years a large number of various types of educational and methodical literature on constitutional law of Russia has been published. Among the abundance of books addressed to practical workers, as well as undergraduate and doctoral students, the manual “The Constitution of Russia: the present and the future” by N.M. Dobrynin, prepared specifically with the purpose of presenting and discussing the constitutional amendments adopted in 2020, is distinguished by the originality of the structure and the skilful layout of the main and supporting material. The edition also stands out from the general circle by the fact that it is one of the very first books focused on comprehension and presentation in the form of an accessible educational and methodical manual of the entire cross-section of information on the latest constitutional amendments, in their inseparable systemic relationship and value context with other provisions of the Russian Constitution, which have remained unchanged.

It is certainly reasonable that, in terms of the content of the presented material in the structure of the manual, the central place is devoted to chapters and paragraphs, which group the relevant constitutional amendments taking into consideration the subject of their regulatory action. In this regard, it is also important to mention the author’s methodologically and methodically reasonable step, that all the changes and additions affecting the constitutional status of the President, the Federal Assembly, the Government and the judicial bodies are concentrated within one chapter of the manual — Chapter 2 — rather than being disintegrated following the chapter structure of the Constitution of the Russian Federation itself: in fact, all these amendments do not apply individually to the President of Russia, the Federal Assembly, the Government and the judicial bodies — all of them are aimed at improving the mechanism of separation of powers, modernizing the checks and balances system.

The structure of the book and the presented information goad the reader at the considered and concise (strictly on the merits) study of the

content and meaning of the changes and additions made to the Russian Constitution in 2020. However, we cannot but support Prof. N.M. Dobrynin in his aspiration to engage readers — certainly, within the context of the amendments analysed on the pages of this book — by the discussion of the whole range of important, fundamental problems of modern Russian constitutionalism. We see philosophy, sociology, psychology here, as well as other areas of humanities knowledge; today, the application of their methods is not only justified in constitutional and legal science, but is simply essential, because without them it is impossible not only to understand the *legal* content (*in the sense of “spirit”*) of constitutional norms in their inseparable systemic relationship, but also to assess the social consequences of the implementation of the relevant constitutional provisions, including the amendments to the Fundamental Law of the country. Therefore, such a multidisciplinary approach of the author to the discussion of the constitutional amendments, implemented in the format of «Comprehension and discussion points», as well as in the form of an opening chapter and final remarks, is highly appreciated: it certainly appears as the “zest” of the presented manual.

The reviewed manual is replete in current theoretical and practical material, which, when required, is supported by author's reasoned, purely legal interpretation. In addition to methodical materials, which include recommendations for further literature, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on relevant issues, statistical resources in the Internet, the book contains basic biographical information about Russian scientists, politicians and public figures who have made a significant contribution to the history of the Russian Constitution (in a broad sense of this phenomenon) and generally to constitutionalism in our country: methodologically, this is a very important section, as without knowing at least the basic information about the life and professional path of those whose ideas today are to some extent embodied in the practice of constitutionalism, it is impossible to get an adequate understanding of the deeper motives and factors which resulted in emergence, development and implementation of these ideas.

It must not escape our attention that the educational manual and didactic guidelines prepared by N.M. Dobrynin has a tight theoretical and methodical connection with other major educational and methodical developments of the author, published in 2015–2019. All of the publications, including the new book “The Constitution of Russia: the present and the future”, represent a full and complete complex of educational and methodical provision on the constitutional law of Russia.

One can be certain that the manual developed by Prof. N.M. Dobrynin will be widely sought after by undergraduate and doctoral students and teachers, government and municipal employees, practitioners, and will be of interest to all those who are engaged in the study of constitutional (state) law of Russia.



## ОБ АВТОРЕ

**Николай Михайлович Добрынин** в 1978 г. окончил Киевский институт инженеров гражданской авиации (тема дипломного проекта — «Самолет короткого взлета и посадки для авиалиний малой протяженности (пассажирско-грузовой вариант), специальная часть — Цех трудоемких регламентов»; защитил проект с оценкой «отлично»), в 1989 г. — Свердловскую высшую партийную школу (тема дипломной работы — «Развитие социальной сферы в районах интенсивного освоения нефтегазового комплекса»; защитил с оценкой «отлично»), в 1995 г. — Тюменский государственный университет (тема дипломной работы — «Правовое обеспечение взаимоотношений органов государственной власти Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа в ее составе»; защитил с оценкой «отлично»). Имеет дипломы инженера-механика, преподавателя гуманитарных дисциплин в высших учебных заведениях и юриста.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (2015 г.), заслуженный деятель науки Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (2008 г.), действительный государственный советник Ханты-Мансийского автономного округа — Югры 1-го класса, государственный служащий государственной службы Тюменской области 1-го класса; подполковник запаса.

Трудовую деятельность начал в пос. Березово Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 1968 г. Вначале работал в Березовской газопромысловой экспедиции техником-оператором газокоротажной партии, затем на Березовском авиапредприятии — комплектовщиком, мотористом, механиком, секретарем комитета ВЛКСМ — заместителем командира. В 1975 г. избирался первым секретарем Березовского райкома, в 1979 г. — Ханты-Мансийского окружкома комсомола. В 1982 г. утвержден заведующим промышленно-транспортным отделом Ханты-Мансийского окружкома партии. В 1985 г. избран вторым секретарем Няганского горкома, в 1988 г. — первым секретарем Урайского горкома партии. С 1975 г. неоднократно избирался депутатом Березовского районного, Няганского и Урайского городских, Ханты-Мансийского окружного, Тюменского областного Советов депутатов трудящихся, затем — Советов народных депутатов. С 1990 г. работал на освобожденной основе в должности председателя комиссии по внешнеэкономическим связям и входил в состав Президиума Тюменского областного Совета народных депу-

татов. Внес значительный вклад в формирование регионального законодательства, разработку, принятие базовых нормативно-правовых актов и правоприменение.

В 1991 г. назначен постоянным представителем Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в г. Тюмени. В последние годы одновременно являлся заместителем главы администрации, губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, руководителем представительства автономного округа в г. Тюмени. В 2001 г. вице-губернатор Тюменской области, затем вновь — заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, руководитель представительства автономного округа в г. Тюмени. С 1991 по 2010 г. — бессменный полномочный представитель Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в Тюменской областной Думе. Стоял у истоков образования Административного совета региона, затем — Совета губернаторов и Совета трех Дум Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа (ныне — Совет законодателей), всесторонне обеспечивал их деятельность и взаимодействие с законодательными, исполнительными органами власти по ключевым экономическим и социальным проблемам.

С 2003 г. профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета. С 2002 г. ведет преподавательскую деятельность. Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 13 ноября 2015 г. № 1387/НК-2 присвоено ученое звание доцента, приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 21 февраля 2019 г. № 144/НК — ученое звание профессора.

С декабря 2017 г. главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра Тюменского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук.

С 1997 г. действительный член, академик Международной академии топливно-энергетического комплекса, с 2000 г. почетный профессор Тюменской государственной архитектурно-строительной академии (правопреемник — Тюменский индустриальный университет), с 2003 г. действительный член, академик Академии российских энциклопедий, с 2004 г. президент Тюменской региональной общественной организации выпускников Института государства и права Тюменского государственного университета (с 2011 г. Института права, экономики и управления), преобразованной в июне 2014 г. в Тюменскую региональную общественную организацию выпускников Тюменского государственного университета, с 2005 г. вице-президент Союза юристов Тюменской области, с 2006 г. член совета по защите кандидатских и докторских диссертаций по юридическим наукам при Тюменском государственном университете, член редакционного со-

вета научного юридического журнала «Право и политика», член редакционного совета научно-информационного издания «Вестник Академии российских энциклопедий». На протяжении ряда лет являлся членом редакционного совета серии «Право» «Вестника Тюменского государственного университета». С 2011 г. член Ученого совета Тюменского государственного университета, с 2006 по 2014 г. и с декабря 2018 г. член Ученого совета Института государства и права Тюменского государственного университета.

Решением Ученого совета Тюменского государственного университета (протокол № 10 от 31 августа 2020 г.) присвоено звание «Почетный доктор Тюменского государственного университета».

С декабря 2015 г. учредитель и член Совета Тюменского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», с сентября 2017 г. заместитель председателя Совета.

В марте 2016 г. назначен общественным советником губернатора Тюменской области В.В. Якушева, в ноябре 2016 г. — помощником депутата Тюменской областной Думы С.Е. Корепанова на общественных началах. Входит в состав Общественного совета при УМВД Российской Федерации по г. Тюмени; избран заместителем председателя Совета.

Является одним из самых известных российских исследователей-конституционалистов, автором признанных в научном сообществе трудов; имеет 281 печатную работу: 7 монографий, 36 учебников и учебно-методических пособий, 8 выпусков электронных сборников основных монографий, учебных и учебно-методических, практических пособий и «Универсального энциклопедического словаря для всех и каждого», 140 авторских статей и 67 — в соавторстве, в том числе в периодических изданиях, входящих в Перечень ВАК, — 102 и 26 соответственно. По состоянию на декабрь 2020 г. индекс суммарного цитирования в РИНЦ — 2903 и индекс Хирша — 27. Непосредственный организатор и учредитель Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета; под его руководством проведено 16 всероссийских научно-практических конференций по базовым научным направлениям, по материалам которых изданы сборники статей; инициатор установления персональных стипендий успешным студентам, проведения конкурсов научных работ молодых ученых, аспирантов, студентов и творческих работ учащихся школ региона «Как нам обустроить Россию? (посильные соображения)», открытых уроков права для учащихся общеобразовательных учреждений Тюменской области.

Ведет активную профессорско-преподавательскую и научно-исследовательскую деятельность. Под руководством Н.М. Добрынина на декабрь 2020 г. защищено девять диссертаций на соискание уче-

ной степени кандидата юридических наук, одна — доктора юридических наук; является научным руководителем двух аспирантов.

Победитель и лауреат всероссийских конкурсов на лучшую научную книгу 2006, 2007, 2010, 2012, 2015–2019 гг. среди преподавателей высших учебных заведений и научных сотрудников научно-исследовательских учреждений в номинации «Юриспруденция» за учебник «Теория и практика государственного управления», учебное пособие «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», учебник «Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства» (в 2 т.), «Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства», учебник «Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства» (в 2 т.), учебное пособие «Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства», практическое руководство «Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства» и учебник «Государственное управление: Эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства».

Награжден орденом «Знак Почета» (1981 г.), орденом Почета (2003 г.), медалями, в том числе медалью «За освоение недр и развитие нефтегазового комплекса Западной Сибири» (1980 г.), нагрудными знаками «За заслуги перед округом», «За выдающиеся успехи», «За вклад в развитие законодательства», «За вклад в развитие энциклопедической науки», «За безупречную службу».

Решением Президиума Тюменского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в 2014 и 2019 гг. признан лауреатом высшей юридической премии «Юрист года», учрежденной Указом Президента Российской Федерации, и награжден дипломами в номинациях «За вклад в юридическую науку» и «За значительный вклад в формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка, защиту прав и законных интересов граждан».

Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина № 526 от 22 октября 2015 г. за заслуги в развитии юридических наук и подготовке юридических кадров присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Постановлением губернатора Тюменской области А.В. Моора № 106 от 24 июля 2019 г. за значительный вклад в развитие образования Тюменской области и в связи с 75-летием со Дня образования Тюменской области присвоено почетное звание «Почетный работник науки и образования Тюменской области».

Советом законодателей Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (протокол согласия № 154 от 18 октября 2019 г.) поощрен Благодарностью за многолетнюю плодотворную правотворческую деятельность, направленную на обеспечение экономического, социального и культурного развития Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Женат. Двое сыновей. Супруга, Добрынина Людмила Ивановна, все эти годы являет собой яркий пример надежного и верного соратника в служении важному делу, способствует высоким достижениям в научных исследованиях и профессиональной деятельности. По специальности — филолог и экономист, имеет дипломы Тобольского государственного педагогического института и Тюменского государственного университета. Старший сын Игорь — выпускник Тюменского государственного университета, имеет дипломы юриста и экономиста, много лет состоял на государственной гражданской службе. Младший сын Иван проходил обучение в Тюменском государственном университете, имеет дипломы юриста и экономиста (с отличием), а также диплом бакалавра права Вулверхемптонского университета (Великобритания). Кандидат юридических наук; область научного исследования — конституционная экономика, по данному направлению им подготовлена и издана монография «Конституционная экономика в условиях глобализации: опыт сравнительно-правового анализа» и опубликовано 19 статей в ведущих российских журналах, в основном входящих в Перечень ВАК России. Увлекается полетами на одномоторных воздушных судах, прошел обучение с получением свидетельства пилота-любителя.

### ***Монографии***

1. Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 1997. 167 с.
2. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 1998. 239 с.
3. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. 468 с.
4. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. 429 с.
5. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. 368 с.
6. Российский федерализм: Генезис, эволюция: Избранные публикации: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2008. Т. 1. 316 с.; Т. 2. 493 с.

### ***Учебно-методические труды***

1. Актуальные проблемы федеративного и административно-территориального устройства Российской Федерации: Магистерская программа. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2006. 113 с.

2. Теория и практика государственного управления: Учеб. Новосибирск: Наука, 2006. 510 с.
3. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Новосибирск: Наука, 2007. 308 с.
4. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2007. 392 с.
5. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Ханты-Мансийск: Комитет по информационным ресурсам, 2007. Электр. опт. диск (CD-R), 40 Mb. Загл. с этикеток диска.
6. Теория и практика государственного управления: Учеб. 2-е изд., доп. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2007. 648 с.
7. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство. Новосибирск: Наука, 2009. 543 с.
8. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2010. Т. 1. 407 с.; Т. 2. 519 с.
9. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Современная версия новейшей истории государства: Учеб. пособие. Новосибирск: Наука, 2010. 376 с.
10. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство. 2-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2010. 544 с.
11. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2011. Вып. 1. Электр. опт. диск (CD-R), 50 Mb. Загл. с этикеток диска.
12. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», программа «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная форма обучения: Рабочая программа. Тюмень, 2011. 152 с. (<http://www.umk3.utmn.ru>).
13. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2012. Вып. 2. Электр. опт. диск (CD-R), 60 Mb. Загл. с этикеток диска.
14. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск: Наука, 2012. 606 с.
15. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2013. 493 с.
16. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2013. 636 с.
17. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2013. Вып. 3. Электр. опт. диск (CD-R), 70 Mb. Загл. с этикеток диска.

18. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», программа «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная форма обучения: Учеб.-метод. комплекс. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2013. 155 с.

19. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», программа «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная, заочная формы обучения: Учеб.-метод. комплекс (Электронная версия). 2013. (<http://www.umk3.utmn.ru>).

20. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная и заочная формы обучения: Учеб.-метод. комплекс. 2-е изд., перераб. и доп. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2013. 180 с. (<http://www.umk3.utmn.ru>).

21. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2015. Т. 1. 966 с.

22. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2015. 571 с.

23. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство. 4-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2015. 711 с.

24. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2015. Вып. 4. Электр. опт. диск (CD-R), 76 Mb. Загл. с этикеток диска.

25. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», программа «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная и заочная формы обучения: Учеб.-метод. комплекс. 4-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2015. 158 с.

26. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2016. Т. 2. 956 с.

27. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2016. Вып. 5. Электр. опт. диск (CD-R), 80 Mb. Загл. с этикеток диска.

28. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. пособие. 5-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2017. 807 с.

29. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2017. Вып. 6. Электр. опт. диск (CD-R), 84 Mb. Загл. с этикеток диска.

30. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства. Сборник тестовых заданий: Приложение к учеб. пособию. 5-е изд., перераб. и доп. Тюмень: Вектор Бук, 2018. 58 с.

31. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории

государства: Практическое руководство. 5-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2018. 811 с.

32. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства. Сборник тестовых заданий: Приложение к учеб. пособию. 5-е изд., перераб. и доп. Тюмень: Вектор Бук, 2019. Вып. 2. 58 с.

33. Государственное управление: Эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. Новосибирск: Наука, 2019. 941 с.

34. Сборник: Монографии, учебники [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2019. Вып. 7. Электр. опт. диск (CD-R), 102 Mb. Загл. с этикеток диска.

35. Конституция России: Настоящее и будущее. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.-метод. пособие. Новосибирск: Наука, 2020. 412 с.

### **Авторефераты**

1. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 1998.

2. Новый федерализм: Концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2004.

### **Статьи**

1. Правовое обеспечение взаимоотношений органов государственной власти Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа в ее составе // Тюменский регион: Управление и самоуправление: Сб. науч. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 1995. (Тюмень).

2. Конституционно-правовой статус Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и проблемы урегулирования взаимоотношений с Тюменской областью // Рос. юрид. журнал. 1998. № 2. (Екатеринбург).

3. Конституционно-правовые основы отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами // Вестн. Тюм. ун-та. 1998. № 1. (Тюмень).

4. Правовое регулирование отношений в «сложноустроенных» субъектах Российской Федерации // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах РФ: Сб. науч. ст. Салехард, 1998. (Салехард).

5. Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в его (ее) состав автономными округами // Гос-во и право. 1998. № 7. (Москва).

6. Статус Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа: Эволюция и проблемы взаимоотношений с Тюменской областью // Социально-экономические проблемы трансформации российского общества: Сб. науч. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 1998. (Тюмень).

7. Регион нового типа как модель нового российского федерализма // Рос. юрид. журнал. 2002. № 3 (35). (Екатеринбург).

8. Актуальные проблемы оптимизации модели государственного устройства России // Государственное строительство и право: Период. изд. науч. тр. кафедры государства и права Российской академии государственной службы при Президенте РФ. 2003. Вып. 5. (Москва).

9. Историко-методологические предпосылки построения модели нового российского федерализма // Рос. юрид. журнал. 2003. № 4 (40). (Екатеринбург).

10. Конституционно-правовой статус автономных округов // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: Сб. науч. ст. по итогам науч.-практ. семинара. Тюмень: Экспресс, 2003. (Тюмень).

11. Межбюджетные отношения в системе нового российского федерализма: Проблемы, тенденции, перспектива // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4 (13). (Саратов).

12. Нефтегазовое право, региональное право и законодательство нефтегазового региона // Изв. вузов. Нефть и газ. Тюменский государственный нефтегазовый университет. 2003. № 6 (42). (Тюмень).

13. Оптимизационная модель государственного устройства Российской Федерации // Науч. вестн. ТЮИ МВД России. 2003. Вып. 2. (Тюмень).

14. Принципы и критерии построения системы нового российского федерализма // Вестн. Тюм. ун-та. 2003. № 1. (Тюмень).

15. Региональное право в системе российского права // Рос. юрид. журнал. 2003. № 3 (39). (Екатеринбург).

16. Реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации: Природа, явление, исход // Вестн. Академии российских энциклопедий. 2003. № 4 (10). (Челябинск).

17. Российский федерализм: Образ и действительность // Конституции России 10 лет — опыт реализации: Сб. науч. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2003. (Тюмень).

18. Российский федерализм: Проблемы и перспективы // Гос-во и право. 2003. № 11. (Москва).

19. Российский федерализм: Состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству // Вестн. Тюм. ун-та. 2003. № 3. (Тюмень).

20. Экономический федерализм, программирование регионального развития как базовые элементы новых федеративных отношений в России // Вестн. Рос. гос. торгово-экономического ун-та. 2003. № 3. (Москва).

21. Бюджетный федерализм в России: Генезис, эволюция, необходимость перемен // Федерализм. 2004. № 2. (Москва).

22. Бюджетный федерализм в структуре нового российского федерализма: Сущность, опыт, действительность // Проблемы укрепления государственности и обеспечения верховенства закона: Сб. материалов науч.-практ. конф., посвященной 45-летию юридического образования в ДВГУ. Владивосток: Изд-во Дальневосточ. ун-та, 2004. (Владивосток).

23. К вопросу о методологии исследования феномена российского федерализма // Право и политика. 2004. № 1 (49). (Москва).

24. К вопросу о построении концептуальной модели нового российского федерализма: Проблема оценки эффективности регионального управления // Вестн. Новосибир. ун-та. 2004. Вып. 3. (Новосибирск).

25. К вопросу о разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Гос-во и право. 2004. № 5. (Москва).

26. Конституционализм и российский федерализм: Природа, опыт, неизбежность реформ // Российское правовое государство: Итоги формирования

и перспективы развития: Сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2004. (Воронеж).

27. Конституционная ответственность: Теория, специфика // Проблемы права. 2004. № 1. (Челябинск).

28. Конституционная реформа и формирование новых федеративных отношений: Реальность и закономерность // Свободная мысль-XXI. 2004. № 1 (1539). (Москва).

29. Концептуальная модель нового российского федерализма и системный подход в ее оптимизации // Право и политика. 2004. № 3 (51). (Москва).

30. Междисциплинарный и технократический подход к исследованию проблем российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2. (Москва).

31. Межотраслевой характер оптимизации моделирования нового российского федерализма: Сущность, целостность, необходимость // Северо-Кавказский юрид. вестн. 2004. № 1. (Ростов-на-Дону).

32. Методология моделирования государственного устройства Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования. Административная реформа в России. Политико-правовое и управленческое измерение: Сб. науч. ст. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2004. Вып. 16. (Воронеж).

33. Мировой и отечественный опыт развития моделей федеративного государства и новый российский федерализм: Анализ, актуальность изменений, прогноз событий // Южно-Уральский юрид. вестн. 2004. № 1 (33). (Челябинск).

34. Новый российский федерализм и конституционная ответственность: Системный анализ и технократический подход // Право и политика. 2004. № 4 (52). (Москва).

35. Новый российский федерализм и конституционная реформа как неизбежность перемен // Журнал рос. права. 2004. № 3. (Москва).

36. Новый российский федерализм и региональное право: Состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1 (14). (Саратов).

37. Новый российский федерализм: Природа, действительность, актуальность перемен // Нов. Федерация. 2004. № 1. (Москва).

38. Принципы финансово-экономического выравнивания и основы изменения субъектного состава Российской Федерации // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: Современные тенденции развития: Материалы междунар. науч.-практ. семинара. 1–2 окт. 2004 г.: Сб. науч. ст. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. (Барнаул).

39. Российский федерализм: Фантомная сущность, факторный анализ и закономерности // Перспективы развития межрегионального образовательного пространства на базе гуманитарных кафедр российских университетов: Сб. материалов Всерос. конф. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. (Барнаул).

40. Технология оптимизации модели государственного устройства в России: Математические методы, совокупность, неизбежность // Вестн. Тюм. ун-та. 2004. № 1. (Тюмень).

41. Финансово-экономическое выравнивание территорий как основополагающий принцип совершенствования государственного устройства Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 2004. № 4. (Екатеринбург).

42. Конституционное право и проблема оптимизации государственного устройства Российской Федерации: Состояние, перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3 (20). (Саратов).

43. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот // Право и политика. 2005. № 11 (70). (Москва).

44. Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9 (69). (Москва).

45. Новый федерализм и реформа государственного управления // Федерализм. 2005. № 2 (38). (Москва).

46. От федерализма к корпоративному государству // Свободная мысль-XXI. 2005. № 6 (1556). (Москва).

47. Построение концептуальной модели нового российского федерализма и комплексный, системный подход в оптимизации федеративных отношений // Гос-во и право. 2005. № 2. (Москва).

48. Размышления о проблемах совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации и участия субъектов Российской Федерации в социально-экономическом развитии государства // Право и политика. 2005. № 8 (68). (Москва).

49. Реформа государственного управления в России как необходимость становления новых федеративных отношений: Практика, специфика, закономерности // Рос. юрид. журнал. 2005. № 3. (Екатеринбург).

50. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. (Москва).

51. Формирование зрелого гражданского общества как обязательное условие становления нового федерализма: Генезис, эволюция и возможности // Право и политика. 2005. № 7 (67). (Москва).

52. Бюджетное выравнивание в Российской Федерации: Трансфертный механизм и финансовые стимулы регионального развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. (Саратов).

53. Бюджетный федерализм в России и проблемы регионального развития: Действительность, закономерность, актуальность реформ // Вестн. Новосиб. ун-та. Сер. Право. 2006. Т. 2. Вып. 2. (Новосибирск).

54. Конституционная реформа в России: Миф или очевидность // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. (Москва).

55. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // Федерализм. 2006. № 2. (Москва).

56. Некоторые проблемы экономического федерализма в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 2006. № 2. (Екатеринбург).

57. Общественный контроль и власть: Политико-правовое и историческое исследование // Рос. юрид. журнал. 2006. № 1. (Екатеринбург).

58. Применение достижений точных наук в моделировании конструкции нового российского федерализма // Гос-во и право. 2006. № 8. (Москва).

59. Российский федерализм и необходимость его совершенствования // Проблемы совершенствования федеративного устройства Российской Федерации: Сб. науч. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2006. (Тюмень).

60. Российский федерализм: Неизбежность системной реконструкции // Свободная мысль. 2006. № 4. (Москва).
61. Управление региональным развитием: Долгосрочное планирование или «латание дыр»? // Федерализм. 2006. № 3. (Москва).
62. Федерализм в России: Оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5 (77). (Москва).
63. Федерализм в России: Реконструкция и обновление или возврат к прошлому // Проблемы права. 2006. № 3. (Челябинск).
64. Федерализм и конституционализм в России: Соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8 (80). (Москва).
65. Экономический федерализм в России: Обусловленность перехода к новому качеству отношений // ЧиновникЪ. 2006. № 3 (43). (Екатеринбург).
66. Экономический федерализм в Российской Федерации: Природа, практика, прогноз // Право и политика. 2006. № 7 (79). (Москва).
67. Конституционно-правовая наука и российский конституционализм: В поисках выхода из системного кризиса // Право и политика. 2007. № 6. (Москва).
68. Российский конституционализм и проблема конституционной реформы // Свободная мысль. 2007. № 7. (Москва).
69. Синергетика и федерализм: Оценка состояния, соотношение, новая методология // Гос-во и право. 2007. № 7. (Москва).
70. Федерализм и юридическая ответственность: Взаимосвязь и взаимообусловленность, математическое моделирование // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. (Москва).
71. Юридическая наука и ее роль в становлении новых федеративных отношений: Системный кризис, его причины и пути перехода на новый качественный уровень // Гос-во и право. 2007. № 1. (Москва).
72. Конституция Российской Федерации: Новый взгляд на теорию и практику // Регион 86. 2008. № 4 (8). (Ханты-Мансийск).
73. Российский конституционализм: Новое прочтение в юбилей // Право и политика. 2008. № 12 (108). (Москва).
74. К вопросу о нереализованных возможностях Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: Доктрина и практика: Материалы науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека, Санкт-Петербург, 13–14 нояб. 2008 г. М.: Норма, 2009. (Москва).
75. Конституционализм в новейшей истории России: Потенциал и возможности // Гос-во и право. 2009. № 2. (Москва).
76. Деконституционализация — ожидаемое или норма жизни? // Гос-во и право. 2010. № 5. (Москва).
77. К вопросу о конституционной ответственности государства // Гос-во и право. 2010. № 10. (Москва).
78. Конституционно-правовая ответственность: Сущность, специфика и реалии новейшей истории государства: Часть 1 // Право и политика. 2010. № 5. (Москва).
79. Конституционно-правовая ответственность: Сущность, специфика и реалии новейшей истории государства: Часть 2 // Право и политика. 2010. № 6. (Москва).
80. Новое в законодательном регулировании вопросов государственного строительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. (Москва).

81. Размышления о судьбах федерализма в России // Гос-во и право. 2010. № 7. (Москва).

82. Фасадный конституционализм как практика современного конституционного строительства // Проблемы конституционного и муниципального строительства на современном этапе: Опыт России и зарубежных стран: Материалы междунар. науч.-практ. конф., Москва, 9–14 марта 2010 г. М., 2010. (Москва).

83. На пороге «новой децентрализации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. (Москва).

84. О категории целеполагания в контексте конституционализма // Гос-во и право. 2011. № 11. (Москва).

85. Дискурс о правовом государстве // Сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. «Конституциональный контроль: Доктрина и практика», Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г. СПб., 2012. (Санкт-Петербург).

86. К вопросу о практической полезности философии права: Заметки на тему по прочтении книги «Возможность и действительность в российской правовой системе» авторов Н.И. Матузова и Н.В. Ушановой, изданной в Саратове: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 392 с. // Гос-во и право. 2012. № 2. (Москва).

87. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Гос-во и право. 2012. № 1. (Москва).

88. Конституционализм, защита прав и свобод человека и гражданина: Взаимообусловленность, современное состояние и перспективы // Сб. науч. ст. по материалам VIII Всерос. науч.-практ. конф. «Россия в XXI веке: Право, экономика и управление», 19 апр. 2012 г. Тюмень: Вектор Бук, 2012. (Тюмень).

89. Конституционализм и политический режим в современном российском федерализме: Обязательное и реальное // Сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. «Конституционное право и политика: Проблемы взаимодействия в современном мире», 27–31 марта 2012 г. М., 2012. (Москва).

90. Конституционализм и правовое государство: Теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. (Москва).

91. Краткий очерк о неизбежности конституционализма в правовом государстве // Вестн. Тюм. гос. ун-та. Сер. Право. 2012. № 3. (Тюмень).

92. О сущности конституционализма и правового государства: Необходимое и действительное // Гос-во и право. 2012. № 7. (Москва).

93. Размышления о проблемах становления правового государства в России // Право и политика. 2012. № 2. (Москва).

94. В эпоху о проблемах взаимосвязи и взаимообусловленности Конституции России и конституционализма: Природа, реальность, специфика, миф // Право и политика. 2013. № 13 (Электронная версия). (Москва).

95. Краткий очерк о судьбе российского конституционализма: О сущности, эволюции и неотложности конституционной реформы // Право и политика. 2013. № 12. (Москва).

96. Размышления о российском конституционализме: Современное состояние, конформизм или же необходимость реальной конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. (Москва).

97. К вопросу о государствоведении и юриспруденции: Размышления на актуальную тему и философия права // Гос-во и право. 2014. № 12. (Москва).

98. К вопросу о соотношении Конституции Российской Федерации и конституционализма: Действительное и неизбежное // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. (Москва).

99. О сущности конституционно-правовой ответственности // Гос-во и право. 2014. № 11. (Москва).

100. Посильные суждения о пользе конституционной реформы в России: Что есть и как действовать // Гос-во и право. 2014. № 1. (Москва).

101. Права и свободы человека — в центре внимания молодых ученых // Гос-во и право. 2014. № 8. (Москва).

102. Государственный суверенитет в контексте последних тенденций глобализации: Право или привилегия? // Гос-во и право. 2015. № 6. (Москва).

103. К вопросу о государственном суверенитете России: Заметки автора на актуальную тему // Сб. науч. ст. по материалам междунар. науч. конф. «Конституционная теория и практика публичной власти: Закономерности и отклонения», Москва, 20–24 апр. 2015 г. М., 2015. (Москва).

104. К вопросу о политико-правовой модернизации в государстве: Правовая онтология и размышления автора по прочтении монографии проф. В.Д. Зорькина «Цивилизация права и развитие России» // Гос-во и право. 2015. № 8. (Москва).

105. О государствоведении и юриспруденции: Соотношение, взаимодействие и взаимообусловленность // Сб. науч. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. «Перспективные направления развития современной юридической науки», 21–23 сент. 2014 г. Петрозаводск: Петрозав. ун-т, 2015. (Петрозаводск).

106. О судьбах права в современной России и неотложности политико-правовой модернизации в государстве // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень, 2015. (Тюмень).

107. О сущности правового нигилизма и правового идеализма: Антропология права и взгляды Н.И. Матузова // Гос-во и право. 2015. № 12. (Москва).

108. Федерализм и диктатура власти: Правовая гносеология и учение Ивана Ильина // Гос-во и право. 2015. № 9. (Москва).

109. К вопросу о сущности российского конституционализма и его роли в развитии отечественного права // Гос-во и право. 2016. № 12. (Москва).

110. Конституционные обязанности личности в России: Тернистый путь конституционализации отечественной правовой системы: В продолжение дискуссии, открытой профессором Н.И. Матузовым // Гос-во и право. 2016. № 10. (Москва).

111. О проблемах правового нигилизма и правового идеализма в контексте неотложности политико-правовой модернизации в России // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень, 2016. (Тюмень).

112. In optima forma: Мнение автора об учебнике профессора В.А. Черепанова «Конституционное право России» (М.: Норма: Инфра-М, 2016. 368 с.) // Гос-во и право. 2016. № 11. (Москва).

113. Дискурс о российском конституционализме новейшей истории государства // Сб. науч. ст. по материалам III Уральского форума конституционалистов, Екатеринбург, 2–7 окт. 2017 г. Екатеринбург: Издат. дом Урал. гос. юрид. ун-та, 2017. (Екатеринбург).

114. К вопросу о практической модернизации государственно-территориального устройства России: Очерк синтетического осмысления субсидиарности // Рос. юрид. журнал. 2017. № 5. (Екатеринбург).

115. Конституционализм и федерализм в отечественной науке конституционного права: Конъюнкция понятий и смыслов // Право и гос-во: Теория и практика. 2017. № 4 (Москва).

116. Конституционализм и федерализм в парадигме современного российского правовопонимания: Посильные суждения: Светлой памяти профессоров Б.С. Крылова и Н.А. Михалевой // Образование и право. 2017. № 2. (Москва).

117. Конституционализм и федерализм: Несколько тезисов о созвучии смыслов и ценностей в контексте современного российского правовопонимания // Сб. науч. ст. по материалам междунар. науч. конф. «Конституционное право: Итоги развития, проблемы и перспективы», Москва, 15–19 марта 2017 г. М., 2017. (Москва).

118. Конституционная юстиция как гарант очевидности политико-правовой модернизации государства: Размышления на тему по прочтении монографии профессора В.Д. Зорькина «Конституционный Суд России: доктрина и практика» // Гос-во и право. 2017. № 11. (Москва).

119. Народовластие и суверенитет в современной парадигме российского конституционализма: К 10-летию со дня опубликования работы проф. С.А. Авакьяна «Точка отсчета — народ» // Гос-во и право. 2017. № 7. (Москва).

120. Насущные задачи развития российской модели федерализма: Онтологический дискурс о системных свойствах федерации // Гос-во и право. 2017. № 9. (Москва).

121. Размышления о российском конституционализме и политико-правовом режиме в государстве: Правовая аксиология и авторский взгляд // Гос-во и право. 2017. № 2. (Москва).

122. Совершенствование организационно-правовых основ противодействия коррупции в России в сфере публичных закупок на современном этапе // Коррупция: Кол. моногр. с иностр. участием / Отв. ред. проф. В.А. Бублик. Екатеринбург: Издат. дом Урал. гос. юрид. ун-та, 2017. (Екатеринбург).

123. Современное понятие о конституционализме в России: Онтологический консонанс или фрустрационный диссонанс юридической картины социального бытия? // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. (Москва).

124. Цивилизация права в контексте народовластия и суверенитета: Неизбежность и действительность // Сб. науч. ст. по материалам XIII Всерос. науч.-практ. конф. «Цивилизация права и развитие России: Вопросы теории и практики». Тюмень, 2017. (Тюмень).

125. О политико-правовой модернизации в государстве: Авторский взгляд на должное и неизбежное // Сб. науч. ст. по материалам XIV Всерос. науч.-практ. конф. «Россия и современный миропорядок: Новые вызовы, политико-правовая модернизация и государственный суверенитет». Тюмень: Вектор Бук, 2018. Вып. 14. (Тюмень).

126. Социализм, социальность и социальное государство: К вопросу о соотношении понятий и смыслов на современном этапе конституционного обустройства России // Гос-во и право. 2018. № 5. (Москва).

127. Философско-мировоззренческая картина современного российского конституционализма: Очерк о возможном и необходимом в правовой модер-

низации России — в поддержку монографии: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика // Гос-во и право. 2018. № 9. (Москва).

128. Экономический конституционализм и конституционная экономика: Синергия смыслов и конъюнкция перспектив. Размышления о должном и сущем по прочтении монографии: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики // Гос-во и право. 2018. № 12. (Москва).

129. Вновь к вопросу о государственном суверенитете и новой геополитике: Аксиология права и размышления автора // Гос-во и право. 2019. № 5. (Москва).

130. К вопросу о предмете конституционного права России: Правовая онтология и достижение консонанса на пути к очевидности // Гос-во и право. 2019. № 9. (Москва).

131. Конституционный принцип социального государства как онтологическая матрица социальной психологии современного российского конституционализма // Российско-азиатский правовой журнал. 2019. № 3: Сб. науч. ст. по материалам II Междунар. науч.-практ. конф. «Актуальные вопросы общей и юридической психологии: Образование, право и социальные практики», 12–13 сент. 2019 г. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2019. (Барнаул).

132. Народный суверенитет и суверенитет государства: Конвергенция или контрадикция? // Сб. науч. ст. по материалам XV Всерос. науч.-практ. конф. «Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения)». Тюмень: Вектор Бук, 2019. Вып. 15. (Тюмень).

133. Конституционализм и парадигма общественных отношений в России: Исторический опыт, конформизм или неизбежность перемен // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. (Москва).

134. Конституционализм, Конституция России и конституционализация российского права: Несколько тезисов о конъюнкции смыслов и юридических практик // Гос-во и право. 2020. № 4. (Москва).

135. О некоторых итогах и перспективах конституционно-правового развития современной России: К 30 летию со дня выхода в свет эссе А.И. Солженицына «Как нам обустроить Россию? посильные соображения» // Гос-во и право. 2020. № 12. (Москва).

136. О сущности российского конституционализма // Рос. юрид. журнал. 2020. № 4. (Екатеринбург).

137. Правосознание и правовая культура народа как факторы онтологической конституционализации российского правопорядка: Авторский взгляд на теорию и практику // Сб. науч. ст. по материалам XVI Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы юридического образования и науки в эпоху цифровизации и пути их решения». Тюмень: Вектор Бук, 2020. Вып. 16. (Тюмень).

138. Реновация теоретических подходов к осмыслению предмета конституционного права в свете усложнения ландшафта социальных практик: Необходимость и (или?) неизбежность? // Сб. науч. ст. по материалам V Уральского форума конституционалистов, Екатеринбург, 7–12 окт. 2019 г. Екатеринбург: Издат. дом Урал. гос. юрид. ун-та, 2020. (Екатеринбург).

139. Российский федерализм и федерация: Конъюнкция смыслов и реалий // Рос. юрид. журнал. 2020. № 2. (Екатеринбург).

140. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Гос-во и право. 2020. № 2. (Москва).

### **Статьи, написанные в соавторстве**

1. Синергетика федерализма: Часть 1 // Право и политика. 2006. № 11 (83). (Москва).
2. Синергетика федерализма: Часть 2 // Право и политика. 2006. № 12 (84). (Москва).
3. Академический федерализм и академическая свобода // Право и образование. 2007. № 4. (Москва).
4. К вопросу о синергетических аспектах федеративной модели государственного устройства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. (Москва).
5. Разграничение компетенции: От передела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. № 4. (Москва).
6. Федеративное государство и самоорганизация: Опыт синергетического анализа // Федерализм. 2007. № 1. (Москва).
7. Новая идеология устойчивого развития социально-экономической системы России: Опыт системного анализа: Часть 1 // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1 (30). (Саратов).
8. Новая идеология устойчивого развития социально-экономической системы России: Опыт системного анализа: Часть 2 // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 2 (31). (Саратов).
9. Учение Ивана Ильина о федерации // Право и политика. 2008. № 10 (106). (Москва).
10. Федеративное право: Pro et contra // Гос-во и право. 2008. № 11. (Москва).
11. Власть в современном правосознании // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).
12. Государствоведение — область юриспруденции // Право и политика. 2009. № 12. (Москва).
13. Гражданское общество в России, его современное развитие, проблемы и историческая обусловленность // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 1. (Тюмень).
14. Гражданское общество как основа обустройства современного российского государства // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).
15. Как нам обустроить Россию? // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 1. (Тюмень).
16. Конституция Российской Федерации и реалии жизни // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 1. (Тюмень).
17. Некоторые вопросы разработки правовой политики субъектов Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

18. О проблемах формирования гражданского общества в условиях становления федерализма в России // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

19. О систематизации правового регулирования федеративных отношений // Право и политика. 2009. № 7. (Москва).

20. Понятие и основные признаки законодательства субъектов Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

21. Правовые и практические проблемы делегирования органами субъектов Российской Федерации переданных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

22. Роль правового сознания в механизме реализации социальных прав человека и гражданина // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

23. Российское правосудие и общественное правосознание // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 2. (Тюмень).

24. Система разделения властей в России и место президента в ней // Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. «Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы». Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 1. (Тюмень).

25. Актуальные проблемы формирования гражданского общества в новейшей истории государства: Опыт, практика, перспективы // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

26. Легитимность субъектов публичной власти Российской Федерации в период модернизации политической системы // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

27. Место и роль Общественной палаты Российской Федерации в политической системе российского общества // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

28. Молодежь и проблемы формирования институтов гражданского общества (на примере Общественной молодежной палаты при Тюменской областной Думе) // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

29. Нормативно-правовое закрепление и опыт реализации региональной правовой политики в США // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-

практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

30. Особенности развития федеративных отношений и региональной политики в Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

31. Проблемы социального государства: Истоки и современность // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

32. Разграничение полномочий между уровнями государственной власти: Регионально-правовой аспект // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

33. Системные свойства федерации // Федерализм. 2010. № 4. (Москва).

34. Социальная политика как часть государственной политики Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф. «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика». Тюмень: Вектор Бук, 2010. (Тюмень).

35. Управление развитием федерации: Прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 1: Системное видение признаков федерации // Право и политика. 2010. № 12. (Москва).

36. Юридическая наука о государстве как осознанная необходимость // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. (Москва).

37. Кризис российского федерализма и пути выхода из него // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

38. Модернизация механизмов экономического правосудия в условиях инновационного развития государства // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

39. Некоторые аспекты совершенствования законодательства об обращении граждан в органы публичной власти Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

40. Российское законодательство в социальной сфере: Анализ современного состояния и перспективы развития // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

41. Системный подход к федеративному устройству России // Федерализм. 2011. № 3. (Москва).

42. Управление развитием федерации: Прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 2: Проблемы федеративной системы: Постановка и пути решения // Право и политика. 2011. № 1. (Москва).

43. Управление развитием федерации: Прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 3: Типы управления развитием федеративной системы и его этапы // Право и политика. 2011. № 4. (Москва).

44. Управление развитием федерации: Прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 4: Алгоритм решения системных проблем федерализма // Право и политика. 2011. № 9. (Москва).

45. Уровень и качество жизни населения как важнейший фактор эффективности социальной политики // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

46. Формально-юридический и ценностный подход в изучении методологии федерализма // Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства»: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. (Тюмень).

47. Государственно-территориальное устройство России: Системный подход // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. № 1 (21). Т. 5. (Москва).

48. Кому выгодно (*cuī prodest*) нахождение России в ВТО? // Право и политика. 2012. № 9. (Москва).

49. Главный вызов для России — эффективность и качество государственного управления // Право и политика. 2013. № 11. (Москва).

50. Кому нужно «открытое правительство» // Бизнес. Менеджмент. Право: Ежеквартальн. науч.-практ. экономико-правовой журнал. 2013. № 2. (Екатеринбург).

51. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России // Гос-во и право. 2014. № 2. (Москва).

52. О некоторых аспектах права на защиту от судебной ошибки // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2015. Вып. 11. (Тюмень).

53. О некоторых проблемах защиты прав и свобод человека и гражданина в Конституционном Суде Российской Федерации в условиях судебной реформы // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2015. Вып. 11. (Тюмень).

54. Правовая и судебная реформы в сравнительно-правовом и российском контексте // Гос-во и право. 2015. № 2. (Москва).

55. Проблемы практической реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение: Тенденции и перспективы современной России // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2015. Вып. 11. (Тюмень).

56. Современные проблемы реализации принципов государственно-территориального устройства Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2015. Вып. 11. (Тюмень).

57. Электронный опрос избирателей: Обеспечение принципов избирательного права // Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. «Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия». Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2015. Вып. 11. (Тюмень).

58. Идеологическое и политическое многообразие: Место данных конституционных положений в современной России // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2016. (Тюмень).

59. Критерии эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина Конституционным Судом Российской Федерации // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2016. (Тюмень).

60. Правовые основы финансового обеспечения деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2016. (Тюмень).

61. Проблемы федализма и совершенствования государственно-территориального устройства как мера политико-правовой модернизации государства // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2016. (Тюмень).

62. Транспарентность системы электронного голосования на выборах // Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. «О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2016. (Тюмень).

63. К вопросу о преодолении правового нигилизма в современной России // Вестн. Тюм. ун-та. 2017. Т. 3. № 4. (Тюмень).

64. Оптимальное государственно-территориальное устройство как основа эффективного государственного управления // Сб. науч. ст. по материалам XIII Всерос. науч.-практ. конф. «Цивилизация права и развитие России: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2017. (Тюмень).

65. О роли и месте посланий Президента Российской Федерации в формировании внутренней и внешней политики государства // Сб. науч. ст. по материалам XIII Всерос. науч.-практ. конф. «Цивилизация права и развитие России: Вопросы теории и практики». Тюмень: Вектор Бук, 2017. (Тюмень).

66. Право и государство как отражение жизни страны // Гос-во и право. 2017. № 2. (Москва).

67. Принципы публичности и обеспечения профессионализма управления как ключевые факторы предупреждения коррупции в сфере отношений публичной собственности // Всерос. криминол. журнал. 2017. № 1. (Иркутск).

### ***Работы, написанные в соавторстве***

1. Учебное пособие по местному самоуправлению. Тюмень: Вектор Бук, 2001. (Тюмень).
2. Справочник по вопросам права для государственных и муниципальных служащих: Информ.-метод. изд. Ханты-Мансийск: Информационно-издательский центр, 2002. (Ханты-Мансийск).
3. ИГИП. Штрихи к портрету. Екатеринбург: Сократ, 2005. (Екатеринбург).

### ***Монографии, изданные под редакцией Н.М. Добрынина***

1. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: Системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. 624 с. (Новосибирск).
2. Байматов П.Н. Правовые основы механизма реализации конституционного права на социальное обеспечение в Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2019. 177 с. (Москва).
3. Карасев Р.Е. Конституционный Суд Российской Федерации: Реализация правозащитной функции. М.: ИНФРА-М, 2019. 184 с. (Москва).

### ***Сборники статей, изданные под редакцией Н.М. Добрынина***

1. Проблемы совершенствования государственного устройства Российской Федерации: Сб. науч. ст. по материалам II Межрегиональной науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2006. 176 с. (Тюмень).
2. Проблемы формирования финансово-экономических основ в деятельности органов местного самоуправления: Сб. науч. ст. по материалам I Межрегиональной науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2006. 168 с. (Тюмень).
3. Проблемы реализации права в изменяющейся России: Сб. науч. ст. по материалам III Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2007. Ч. 1. 192 с.; Ч. 2. 208 с. (Тюмень).
4. Проблемы становления социального государства в России: Сб. науч. ст. по материалам IV Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2008. Ч. 1. 216 с.; Ч. 2. 220 с. (Тюмень).
5. Как нам обустроить Россию: Сб. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2009. 204 с. (Тюмень).
6. Правосознание и правовая культура в России: Современное состояние и перспективы: Сб. науч. ст. по материалам V Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2009. Ч. 1. 212 с.; Ч. 2. 208 с. (Тюмень).
7. Как нам обустроить Россию: Сб. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2010. Ч. 2. 188 с. (Тюмень).
8. Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: Теория и практика: Сб. науч. ст. по материалам VI Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2010. Ч. 1. 244 с.; Ч. 2. 280 с. (Тюмень).
9. Как нам обустроить Россию: Сб. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2011. Ч. 3. 200 с. (Тюмень).
10. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства: Сб. науч. ст. по материалам VII Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2011. Ч. 1. 264 с.; Ч. 2. 256 с. (Тюмень).

11. Россия в XXI веке: Право, экономика и управление: Сб. науч. ст. по материалам VIII Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2012. Ч. 1. 239 с.; Ч. 2. 277 с. (Тюмень).
12. Управление инновационным регионом: Сб. науч. ст. по материалам IX Всерос. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень: Вектор Бук, 2013. Ч. 1. 166 с.; Ч. 2. 172 с. (Тюмень).
13. Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Проблемы реализации, обеспечения и защиты: Сб. науч. ст. по материалам X Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2014. Вып. 10. 527 с. (Тюмень).
14. Личность, общество, государство и право: Проблемы соотношения и взаимодействия: Сб. науч. ст. по материалам XI Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Вектор Бук, 2015. Вып. 11. 316 с. (Тюмень).
15. О политико-правовой модернизации в государстве: Вопросы теории и практики: Сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Вектор Бук, 2016. Вып. 12. 328 с. (Тюмень).
16. Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения): Сб. ст. Тюмень: Изд-во Тюм. ун-та, 2017. Ч. 4. 200 с. (Тюмень).
17. Цивилизация права и развитие России: Вопросы теории и практики: Сб. науч. ст. по материалам XIII Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Вектор Бук, 2017. Вып. 13. 350 с. (Тюмень).
18. Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения): Сб. ст. Тюмень: Вектор Бук, 2018. Вып. 5. 221 с. (Тюмень).
19. Россия и современный миропорядок: Новые вызовы, политико-правовая модернизация и государственный суверенитет: Сб. науч. ст. по материалам XIV Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Вектор Бук, 2018. Вып. 14. 385 с. (Тюмень).
20. Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения): Сб. науч. ст. по материалам XV Всерос. науч.-практ. конф.: Тюмень: Вектор Бук, 2019. Вып. 15. 395 с. (Тюмень).
21. Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения): Специальный выпуск, посвященный 100-летию со дня рождения А.И. Солженицына. Сб. ст. Тюмень: Вектор Бук, 2019. Вып. 6. 268 с. (Тюмень).
22. Актуальные проблемы юридического образования и науки в эпоху цифровизации и пути их решения: Сб. науч. ст. по материалам XVI Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Вектор Бук, 2020. Вып. 16. 314 с. (Тюмень).
23. Как нам обустроить Россию? (Посильные соображения): Специальный выпуск, посвященный 100-летию со дня рождения А.И. Солженицына. Сб. ст. Тюмень: Вектор Бук, 2020. Вып. 7. 319 с. (Тюмень).

## CURRICULUM VITAE

**Nikolai Mikhailovich Dobrynin** graduated from Kiev Institute of Civil Aviation Engineers in 1978 (graduation paper topic: “A Short Take-off and Landing Aircraft for Short-haul Service Airlines (a Cargo-and-Passenger Variant)” with a special part “Labour-Consuming Routines Shop”, defended with an excellent mark); in 1989, he graduated from Sverdlovsk Higher Party School (graduation thesis topic: “Development of the Social Sector in the Areas of Intensive Development of the Oil and Gas Complex”, defended with an excellent mark); in 1995, he finished his studies at University of Tyumen (graduation paper topic: “Legal Support of Relations between the State Authorities of Tyumen Region and Khanty-Mansi Autonomous Area, Yamal-Nenets Autonomous Area as its Parts”; defended with an excellent mark). N.M. Dobrynin has diplomas in mechanical engineering, teaching of humanity disciplines in higher education institutions, and in law.

He is a Dr. Sci. (Law), Professor, Meritorious Jurist of the Russian Federation (2015), Meritorious Scientist of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra (2008), Class I full state counsellor of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra, Class I public officer of the state service of Tyumen Region, Lieutenant-colonel in reserve.

N.M. Dobrynin embarked upon his career in the village of Beryozovo of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra in 1968. At first stages of his professional life, he worked at the Beryozovo gas-field expedition as an operator technician of a mud logging group, then at the Beryozovo aviation enterprise as a picker, a motor mechanic, a mechanic, a secretary at the Komsomol committee, and a deputy commander. In 1975, he was elected first secretary of the Beryozovo district committee and, in 1979, first secretary of the Khanty-Mansi district committee of the Komsomol. In 1982, he was appointed head of the industrial and transportation department of the Khanty-Mansi district party committee. In 1985, he was elected second secretary of the Nyagan city party committee, in 1988 — first secretary of the Urai city party committee. Since 1975, N.M. Dobrynin was repeatedly elected deputy of Beryozovo district Council of Working-People’s Deputies, of Nyagan and Urai city Council of Working-People’s Deputies, of Khanty-Mansi regional Council, of the Tyumen regional Council of Working-People’s Deputies, later — of the Councils of People’s Deputies. Since 1990, he worked on a full-time basis as the chairman of the Commission for foreign economic relations and was a member of the Presidium of the Tyumen Regional Soviet of People’s Deputies. He made

a significant contribution to the formation of regional legislation, development and adoption of basic legal acts and administration of the law.

In 1991, N.M. Dobrynin was appointed permanent representative of Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra in Tyumen. In recent years, he simultaneously held positions of the deputy head of the administration of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra governor, and the head of the representative office of the autonomous area in Tyumen. In 2001, he was appointed vice governor of Tyumen Region, then again deputy governor of Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra, and head of the representative office of the autonomous area in Tyumen. From 1991 to 2010, he was a permanent authorized representative of Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra in the Tyumen Regional Duma. He was one of the originators of the Regional Administrative Council, the Council of Governors and the Council of Three Dumas of Tyumen Region, Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra, Yamal-Nenets Autonomous Area (which is now the Council of Legislators); he fully maintained their activities and interaction with legislative and executive authorities on key economic and social problems.

In 2003 N.M. Dobrynin was appointed a professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law at the Institute of State and Law of University of Tyumen. He has been engaged in teaching since 2002. He was awarded the academic title of Associate Professor by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation Order № 1387/NK-2 of 13 November 2015, and the academic title of Professor by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation Order № 144/NK of 21 February 2019.

Since December 2017, N.M. Dobrynin has been a Leading Research Scientist of Tyumen Scientific Centre of Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences.

Since 1997, N.M. Dobrynin has been a full member and academician of the International Academy of Fuel and Energy Complex, since 2000 — an emeritus professor of Tyumen State Academy of Architecture and Construction (currently Tyumen Industrial University), since 2003 — a full member and academician of the Academy of Russian Encyclopaedias, since 2004 — the president of Tyumen regional public organization of graduates of the Institute of State and Law of University of Tyumen (the Institute of Law, Economics and Management since 2011), transformed in June 2014 into Tyumen regional public organization of graduates of University of Tyumen, since 2005 — the vice-president of the Union of Lawyers of Tyumen Region, since 2006 — a member of the Dissertation advisory committee in Legal Sciences at University of Tyumen, member of the editorial board of the “Law and Politics” scientific journal, member of the editorial council of the scientific and information edition “The Bulletin of the Academy of Russian Encyclopaedias”. For several years, he was a member of the editorial board of “The Bulletin of University of Tyumen” in “Law”

series. Since 2011, N.M. Dobrynin has been a member of the Academic council of University of Tyumen, in 2006–2014 and from December 2018 — a member of the Academic council of the Institute of State and Law of University of Tyumen.

By the decision of the Academic council of University of Tyumen (protocol № 10 of 31 August 2020) he was awarded the title “Honorary Doctor of University of Tyumen”.

He is the founder and a member of the Council of the Tyumen regional branch of the All-Russian public organization “Association of Lawyers of Russia” since December 2015, and a vice-chairperson of the Council since September 2017.

In March 2016, he was appointed public adviser to the Governor of Tyumen Region V.V. Yakushev; in November 2016 — assistant to the deputy of the Tyumen Regional Duma S.E. Korepanov on a voluntary basis. He is a member of the public Council of Tyumen city administration of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; he has been elected the vice-chairman of the Council.

N.M. Dobrynin is one of the most well-known Russian researchers in the field of constitutionalism and the author of publications recognized by the scientific community. N.M. Dobrynin has 281 publications, including 7 monographs, 36 textbooks and study guides, 8 issues of electronic collections of major monographs, educational and methodological manuals, practical manuals and the “Universal Encyclopaedic Dictionary for All and Everyone”, he has authored 140 and co-authored 67 articles, including those in the periodicals peer-reviewed by the Higher Attestation Commission of Russia — 102 and 26 respectively. As of December 2020, his index of cumulative citation in Russian Science Citation Index was 2903, and H-index — 27. N.M. Dobrynin is an immediate organizer and founder of Tyumen regional public organization of graduates of University of Tyumen; under his leadership, 16 All-Russian scientific and practical conferences in basic scientific fields have been organised, and the associated proceedings have been published. He initiated personal grants for prosperous students, scientific works competitions for young scientists, undergraduate and doctoral students, competitions of creative works on the topic of “How Should We Develop Russia (Feasible Considerations)” among schoolchildren in the region, and competitions of open lessons in law for schoolchildren in Tyumen Region.

He is actively engaged in teaching and research activities. As of December 2020, nine candidate dissertations and one doctoral thesis in Law have been defended under the supervision of N.M. Dobrynin; currently, he is supervising two doctoral students.

N.M. Dobrynin is the winner and laureate of all-Russian competitions for the best scientific book in 2006, 2007, 2010, 2012, 2015–2019 among lecturers in higher education and scientific staff of research institutions in “Jurisprudence” nomination for the textbook “Theory and Practice of Pub-

lic Administration”, educational manual “Constitutional (State) Law of the Russian Federation”, textbook “Public Administration: Theory and Practice. Modern Version of the Newest History of the State” (in 2 vol.), “Universal Encyclopaedic Dictionary for All and Everyone. Modern Version of the Newest History of the State”, textbook “Constitutional (State) Law of the Russian Federation. Modern Version of the Newest History of the State” (in 2 vol.), educational manual “Constitutional (State) Law of the Russian Federation. Modern Version of the Newest History of the State”, practical guidelines “Basics of Constitutional Law of the Russian Federation: 100 Questions and Answers. Modern Version of the Newest History of the State, and textbook “Public Administration: Efficiency and Quality. Modern Version of the Newest History of the State”.

N.M. Dobrynin has been awarded the Badge of Honour (1981), Order of Honour (2003), and a number of medals, including the medal “For the Development of Mineral Resources and Oil and Gas Complex of West Siberia” (1980), and award pins “For Merit to the Okrug”, “For Outstanding Achievements”, “For Contribution to the Development of Legislation”, “For Contribution to the Development of Encyclopaedic Science”, “For Honourable Service”.

By the decision of the Presidium of the Tyumen regional branch of the All-Russian public organization “Association of Lawyers of Russia” of 2014 and 2019, N.M. Dobrynin was announced the winner of the highest legal award “Lawyer of the Year”, established by the order of the President of the Russian Federation, and was awarded diplomas in nominations “For Contribution to the Legal Science”, “For Significant Contribution to the Development of the Rule of Law, Consolidation of Legality and Legal Order, Protection of Rights and Legal Interests of Citizens”.

By the order of 22 October 2015 № 526 of the President of the Russian Federation V.V. Putin, N.M. Dobrynin was granted the honorary title “Meritorious Jurist of the Russian Federation” for his service for the development of legal science and training specialists in the field of Law.

By resolution of the Governor of the Tyumen Region A.V. Moor of 24 July 2019 № 106, N.M. Dobrynin was awarded the honorary title of “Honorary Worker of Science and Education of the Tyumen Region” for his substantial contribution to the development of the Tyumen Region and on the occasion of the 75<sup>th</sup> anniversary of the foundation of the Tyumen Region.

The Council of Legislators of the Tyumen Region, the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra, Yamal-Nenets Autonomous Area (Protocol of Agreement № 154 of 18 October 2019) has acknowledged N.M. Dobrynin with the Gratitude of the Council of Legislators for his many years of fruitful legislative activities aimed at provision of the economic, social and cultural development of the Tyumen Region, the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra, Yamal-Nenets Autonomous Area.

N.M. Dobrynin is married with two sons. His spouse, Lyudmila Ivanovna Dobrynina, has been a vivid example of a reliable and faithful companion in serving an important cause, contributing to high achievements in scientific research and professional activities for all these years. L.I. Dobrynina is philologist and economist by degree, she has diplomas from Tobolsk State Pedagogical Institute and Tyumen State University (University of Tyumen). The eldest son Igor is a graduate of Tyumen State University with degrees in Law and Economy; he worked in state civil service for many years. The younger son Ivan graduated from Tyumen State University with diplomas with honours in Law and Economy, he also has a bachelor's degree in Law from the University of Wolverhampton (UK). He is a Candidate of Law developing scientific research in constitutional economy. He has published a monograph "The Constitutional Economy in the Context of Globalization. Experience of Comparative Legal Analysis" and 19 articles in leading Russian journals, mainly included into the List of Higher Attestation Commission of Russia. Ivan Dobrynin is fond of flying single-engine aircraft and holds a Private Pilot's License.

**Добрынин Николай Михайлович**

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ:  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

Современная версия новейшей истории государства

*Учебно-методическое пособие*

Редакторы Новосибирского филиала  
ФГУП «Издательство “Наука”»

*Н.С. Астанина, Е.М. Исаевич*

Редакторы издательства  
ФИЦ ТюмНЦ СО РАН

*Е.М. Зах, М.В. Федосова*

Оператор компьютерной верстки

*М.В. Крашенинина*

Художник

*С.А. Иларионова*

Перевод на английский

*С.В. Святко*

---

ЛР № 020297 от 23.06.97. Подписано в печать 21.12.2020. Печать офсетная.

Бумага ВХИ. Усл. печ. л. 26. Уч.-изд. л. 26,4. Формат 60×90 1/16.

Гарнитура «Arial». Тираж 3000 экз.

Заказ № 1031

---

*Редактирование:*

Новосибирский филиал ФГУП «Издательство “Наука”».

630077, Новосибирск, ул. Станиславского, 25.

(383) 343-35-45, (383) 344-33-75; rednauka@yandex.ru

Сайт издательства <https://naukapublishers.ru>;

Сайт интернет-магазина «Академкнига» <https://naukabooks.ru>

*Оригинал-макет, редакционная подготовка:*

Издательство ФИЦ Тюменский научный центр СО РАН.

ЛР ИД № 03056 от 18.10.2000. 625026, Тюмень, ул. Малыгина, 86.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом

в ОАО «ИПП “Уральский рабочий”»

620990, Екатеринбург, ул. Тургенева, 13.

<http://www.uralprint.ru>, e-mail: [sales@uralprint.ru](mailto:sales@uralprint.ru)

ISBN 978-5-02-038832-1



9 785020 388321

## ***К сведению уважаемых читателей!***

***Полнотекстовые версии монографий и учебников Н.М. Добрынина размещены на платформе eLIBRARY.RU, доступ свободный по ссылкам:***

Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.-метод. комплекс для студентов направления 030900.68 «Юриспруденция», программа «Конституционное право, муниципальное право», степень «магистр», очная и заочная формы обучения. 4-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2015. 158 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25565824>

Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2015. Т. 1. 966 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25586289>

Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Новосибирск: Наука, 2016. Т. 2. 956 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25677906>

Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. пособие. 5-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2017. 807 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30532555>

Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство. 5-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2018. 811 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35063091>

Государственное управление: Эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства: Учеб. Новосибирск: Наука, 2019. 941 с.

<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38499564>