Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 2
Actual Problems of Economics and Law, 2020, vol. 14, No. 2

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО / CONSTITUTIONAL LAW

УДК 342.4:316.4 **DOI: http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.2.314-325**

В. В. ЛАЗАРЕВ[1]

[1] *Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия*

КОНСТИТУЦИЯ КАК СТАБИЛИЗИРУЮЩИЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

Лазарев Валерий Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра фундаментальных правовых исследований, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации
Адрес: 107078, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., 22–24, стр. 1А, 1БВ, тел.: +7 (495) 719-70-00
E-mail: yalazer@rambler.ru
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3027-6713
Web of Science Researcher ID: http://www.researcherid.com/rid/G-7684-2017
SPIN-код: 5106-1080, AuthorID: 364237

Цель: изучение конституции как стабилизирующего фактора общественного развития.
Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: формально-логический, сравнительно-правовой, социологический.
Результаты: в статье предпринимается попытка осмыслить роль конституции как стабилизирующего фактора общественного развития. Поводом для теоретического анализа послужили поправки в текст действующей российской Конституции, инициированные Президентом Российской Федерации и одобренные Федеральным Собранием Российской Федерации. Автор предлагает троякое видение конституции, признает возможный диссонанс между образом конституции в общественном мнении, юридической и фактической (действительной) конституцией и сосредотачивает внимание на тех принципиальных положениях 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», которые проявляют динамическую или статическую функцию права. Конституция во всех своих проявлениях обусловлена статикой и динамикой политико-правовой жизни, и наука призвана всякий раз открывать знаковые (языковые) средства гармоничного, относительно стабильного, развития материального и идеального.
Научная новизна: в работе впервые проанализированы нормы 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», выявлены их достоинства и недостатки с учетом предстоящего общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, сформулированы предложения по совершенствованию конституционных норм в целях поступательного развития российского общества и государства.

Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 2
Actual Problems of Economics and Law, 2020, vol. 14, No. 2

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

Практическая значимость: выводы и положения статьи могут быть использованы в научной, законотворческой и правоприменительной деятельности, учебном процессе образовательных организаций высшего образования.

Ключевые слова: конституционное право; конституция; стабилизация общественного развития; конституционализация общественных отношений; живая конституция; ограничение прав

Конфликт интересов: автором не заявлен.

Как цитировать статью: Лазарев В. В. Конституция как стабилизирующий фактор развития общества // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 2. С. 314–325. DOI: http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.2.314-325

V. V. LAZAREV[1]

[1] *Institute for Legislation and Comparative Legal Studies under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia*

CONSTITUTION AS A STABILIZING FACTOR OF SOCIETY DEVELOPMENT

Valeriy V. Lazarev, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Center for Fundamental Legal Research, Institute for Legislation and Comparative Legal Studies under the Government of the Russian Federation, member of the working group on proposals to introduce changes into the Constitution of the Russian Federation
Address: 22–24 Bolshoy Kharitonyevskiy pereulok, buildings 1A, 1BV, 107078 Moscow, tel.: +7 (495) 719-70-00
E-mail: yalazer@rambler.ru
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3027-6713
Web of Science Researcher ID: http://www.researcherid.com/rid/G-7684-2017
SPIN-код: 5106-1080, AuthorID: 364237

Objective: to study the Constitution as a stabilizing factor of social development.
Methods: dialectical approach to the cognition of social phenomena that allows analyzing them in their historical development and functioning in the context of a set of objective and subjective factors, which determined the choice of the following research methods: formal-logical, comparative-legal, sociological.
Results: the article attempts to comprehend the role of the Constitution as a stabilizing factor of social development. The reason for the theoretical analysis was the amendments to the text of the current Russian Constitution initiated by the President of the Russian Federation and approved by the Federal Assembly of the Russian Federation. The author proposes a threefold vision of the Constitution, recognizes the probable dissonance between the image of the Constitution in public opinion, the legal and actual (valid) Constitution, and focuses on those fundamental provisions of the Law of the Russian Federation on the amendments to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authorities", which reveal the dynamic or static function of law. The Constitution in all its manifestations is conditioned by the statics and dynamics of political and legal life, and science is obliged to discover, again and again, the symbolic (linguistic) means of the harmonious and relatively stable development of the material and ideal.
Scientific novelty: for the first time, the article analyzes the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendments to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authorities", identifies their strengths and weaknesses in view of the upcoming nationwide voting on approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation, and formulates proposals on improving the constitutional norms for the progressive development of the Russian society and state.
Practical significance: the conclusions and provisions of the article can be used in scientific, law-making and law enforcement activities, as well as in the educational process of higher educational institutions.

Keywords: Constitutional law; Constitution; Stabilization of social development; Constitutionalization of public relations; Living Constitution; Restriction of rights

Conflict of Interest: No conflict of interest is declared by the author.

Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 2
Actual Problems of Economics and Law, 2020, vol. 14, No. 2

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

For citation: Lazarev V. V. Constitution as a stabilizing factor of society development, *Actual Problems of Economics and Law*, 2020, Vol. 14, No. 2, pp. 314–325 (in Russ.). DOI: http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.2.314-325

Введение

В России проводится конституционная реформа. Инициатива исходит от Президента Российской Федерации, начало реформам положено его указами. Вообще, само понятие конституции (*constitutio* – «установление») историки связывают с указами римских императоров. С того времени многое изменилось, но осталось представление о конституции как о правовом документе самой высокой юридической силы. Формы конституции – конституционного права (соответственно и понятие права) были и есть разные, но суть конституции оставалась одна – непререкаемой высшей волей обеспечить организацию и функционирование общества в угоду и к выгоде властвующих сил.

Чаще всего говорят о конституции в формальном смысле, как о писаных законах, имеющих такое наименование, письменно фиксирующих высшую юридическую силу по отношению ко всем остальным законам. Это юридическая конституция в ее формальном смысле. Фактическая конституция может с ней не совпадать, поскольку на деле, фактически по жизни происходит не всегда то, что записано, – реальные отношения могут не совпадать с тем, что значится в соответствующих текстах. Есть и еще одна «конституция» – та, которая в представлениях людей. По жизни все три могут диссонировать между собой. Например, союзные республики по Конституции СССР 1936 г. обладали правом выйти из состава СССР, но трудно было представить, что такое допускалось общественным мнением или могло произойти в реалии. И еще труднее было помыслить, что процесс начнет РСФСР, провозгласившая самостоятельность (суверенитет по отношению к СССР), приоритет Конституции и законов РСФСР над законодательными актами СССР. 12 июня 1990 г. стало началом конца Советского государства. Фактические отношения, как известно, складывались вопреки общественному образу СССР. С реальными отношениями в большей степени вяжется понимание конституции не с той, которая в воображении, и не с той, которая предстает как юридическая, а непременно с фактической, не обязательно писаной.

Вне зависимости от того, является ли конституция писаной или неписаной, вне зависимости от того, какую форму государства она утверждает, какой уровень демократии декларирует и прочее, в настоящей статье важно подчеркнуть, что конституция всегда призвана выполнить роль стабилизирующего фактора общественного развития.

К такой роли изначально призваны все правовые акты. И еще до Рождества Христова действовали очень важные законы такого рода. Но в переломные для той или другой страны годы обыкновенные законы, в силу ограниченности предмета регулирования или недостаточной юридической силы, уступали эту функцию конституционным актам в настоящем формальном смысле этого слова. Такой первой конституцией в современном юридическом представлении о ней стала американская, вступившая в силу 4 марта 1789 г. Она оказалась успешной и надолго соединила людей Нового Света. Менее удачно выполнили свою роль конституции 1791 г. – Польши, потерявшей свою независимость, и Франции, в которой разразилась революция. В тех семи странах, в которых сегодня нет писаной конституции с соответствующим наименованием, есть некие основные законы, призванные выполнять эту роль. Такой основной закон был принят еще в 1600 г. в Сан-Марино. В России подобный действовавший конституционный акт – Основные государственные законы Российской империи – датируется 1906 г. А типичным примером страны, которая живет без конституции, называют Великобританию, чьи основные законы исторически основаны на «Великой хартии вольностей», принятой в 1215 г., и «Билле о правах» 1689 г. Нет конституций в традиционном понимании этого слова в Швеции и Израиле. В Саудовской Аравии конституцией страны объявлен Коран.

По своей сущности конституция фиксирует сложившееся соотношение социальных сил, претендующих на политическое господство. При этом методологически сохраняет свое значение радикальное суждение Ф. Лассаля, обоснованное им в работе «О сущности конституции»: «Конституционные вопросы, прежде всего, вопросы силы, а не права; дей-

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

ствительная конституция страны заключается лишь в существующих в стране реальных фактических отношениях силы: писаные конституции тогда только имеют значение и прочность, если представляют точное выражение действительных отношений силы в обществе, – вот принципы, которые вам надо запомнить» [1]. Поскольку, в силу объективных и субъективных условий, данное соотношение закономерно меняется, никакая писаная конституция не может выполнять названную функцию без изменения ее текста. Наука пытается определить время жизни писаных конституций и периоды внесения существенных поправок (подсчитано, что без поправок они в среднем живут чуть больше 15 лет). В этой связи можно гипотетически предположить, что эффективность конституции в наше время достигается (делаются попытки достигнуть) именно за счет внесения в нее поправок. Так, в Бельгии основной закон был принят в 1994 г. и затем неоднократно менялся – всего было исправлено более 50 статей, в Швейцарии он принят в 1999 г., и с 2002 г. его меняли около 10 раз.

Наибольший интерес для науки представляет «живая» конституция, понятие и разновидности которой еще предстоит осмыслить. В настоящее время такую конституцию связывают с деятельностью конституционных судов или других высших судебных инстанций, которые в заранее заданных пределах могут оценивать текущее нормотворчество на предмет соответствия конституции, тем самым признавая новые общественные отношения в качестве конституционных. Поскольку запросы в конституционный суд могут поступать спустя какое-то время после появления новых отношений и их регулирования соответствующим правовым актом, возникает вопрос об участии в конституционализации новых отношений не только законодателем, но и другими государственными органами – президентом, правительством. Все эти органы в рамках своей компетенции обеспечивают развитие правопорядка, конкретизируя идеалы и цели, обозначенные в тексте конституции. Конституция живет благодаря их позитивной деятельности. Конституционный суд РФ только постфактум конституционализирует сами отношения, признавая конституционность актов, их регулирующих. При этом рамки узкого понимания живой конституции подверг сомнению В. Д. Зорькин: «Живая Конституция – это не только текст и не только решения КС по толкованию тех или иных норм основного закона. Живая Конституция – это еще и законы, и вся правоприменительная практика, которая показывает, в каком направлении двигается наше право. Ядром этой практики является, конечно, конституционное правосудие» [2]. Тем не менее и он, даже не обращаясь непосредственно к фактической стороне дела, должен знать политическую, экономическую, духовную и прочие реальности, для того «чтобы правильно интерпретировать текст Конституции и находить смысл проверяемого закона, его конституционный смысл» [3].

Более того, конституционные судьи при оценке того, как решены эти дела с точки зрения действующей конституции, не могут игнорировать и перспективы конституционализации соответствующих отношений. Своевременно снимая конфликты актуальные и потенциальные, Конституционный суд тем самым охраняет Конституцию и в то же время интерпретирует ее применительно к изменяющимся запросам жизни, обеспечивая стабильность и динамизм как основу всей правовой системы [4]. Поэтому, в частности, они не могут быть привлечены к ответственности за выраженное ими независимое мнение. Согласно п. 5.1 Европейской хартии о статуте для судей (DAJ/DOC (98) 23), принятой в Страсбурге 8–10 июля 1998 г., нарушение судьей одного из обязательств, четко определенных статутом, может повлечь применение санкций только по решению, принятому на основании представления, рекомендации либо с согласия судебной инстанции либо органа, как минимум на половину состоящего из избранных судей; решение принимается с соблюдением процедуры, в рамках которой проводятся слушания с участием сторон.

О роли Конституционного суда, и в частности об ответственности судей, следует писать сегодня еще и потому, что есть опасность сойти с этапа «стабильного, сбалансированного конституционного развития» [5]. Принятие поправок в текст действующего Основного закона может породить иллюзию решения всех проблем. Между тем они не поубавятся, и снимать их эволюционно и компетентно по-прежнему возможно будет только через конституционное правосудие.

Результаты исследования

Рассмотрение конституции в качестве стабилизирующего фактора предполагает понимание стабильности не только как ценности, но и как антиценности.

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

С одной стороны, стабильность – враг любой системы, требующей развития. Это равновесная устойчивость всех элементов (составных частей) системы. С другой стороны, стабильность – друг успешного функционирования системы в течение относительно длительного срока, отвергающая только опасные для системы изменения. Причем стабильность нельзя отождествлять с покоем. Это своего рода застойное движение. Социальное функционирование, в отличие от механического, предполагает развитие.

Проблема стабилизации конституционного развития всегда актуальна. Но ее решение обострилось с принятием инициативы Президента Российской Федерации о конституционной реформе – о необходимости внесения поправок в текст Конституции России. В дискуссиях, предшествующих данной инициативе, наличествовали три подхода: первый, обосновывающий недопустимость изменений, делающий упор на ценность стабильности Конституции; второй, выступающий за изменения, акцентирующий внимание на целесообразности последних как закономерной формы конституционного развития, и, как представляется, наиболее приемлемый третий (интегративный) подход, когда средства поддержания живой конституции соединяются с изменениями собственно конституционного текста, способствующими (открывающими новые возможности) использованию названных средств. Представляется, что в общих выводах оказываются больше правы те, кто видит в стабильности конституции больший положительный эффект, нежели в изменениях, без которых можно обойтись. Стабильность – это то качество, которое изначально предопределяет доверие граждан к основному закону, а необходимость изменений, даже если они уже назрели, всегда носит относительный и во многом субъективный характер, зависит от многих факторов, нуждается в тщательном обосновании.

Представляется необходимым предметно обозреть основные положения 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» (далее – Закон о поправке). Разумеется, только на предмет того, что в предлагаемых поправках направлено на сохранение в неприкосновенности, безоговорочно остается неизменным и что следует изменить, сломать совсем, поправить, предусмотреть исключения.

Предварительно вновь сделаем оговорку: на стабилизацию положения дел могут работать как нормы, выполняющие статическую функцию, так и установления, преследующие динамику общественных отношений. Диалектика такова, что жесткое конституционное закрепление определенной данности может эффективно обеспечивать движение на ее основе. Например, устанавливается возможность постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти не в столице, а в другом городе, что может повлечь соответствующие процессы, связанные отнюдь не только с переездами. Или другой пример. Государство гарантирует минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. На этой основе будет развиваться динамика правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере трудового права.

Прямое соединение статической и динамической функции конституционных норм мы видим в том, как определяется правовое положение самых разных высших должностных лиц. Прежде всего, для занятия должности устанавливается возраст и время проживания на территории РФ, затем констатируется отсутствие связи с иностранным государством, и только на этой основе утверждаются запреты и правомочия, отражающие динамику деятельности должностного лица. Нормы Конституции России (ст. 77, 78, 81 и др.), дополненные положениями с требованиями к должностным лицам, замещающим высшие должности, относительно гражданства иностранного государства, счетов и ценностей в иностранных банках и т. п., преследуют вполне определенную цель: чтобы предупредить (профилактировать) деятельность этих лиц в интересах иностранного государства. Она лишается материальных основ. Просто запретить такую деятельность (карается только государственная измена) оказывается недостаточным.

Там, где прямая связь статической и динамической функций не просматривается, где последняя фиксируется как бы в отрыве от первой, возникают вопросы декларативности соответствующих положений. Представляется, например, что норма ст. 75.1 Конституции России в условиях кризисного развития страны, усугубленного атакой коронавируса, может показаться

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

во многом программной: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан…»

Связь статики и динамики требует глубокой научной проработки, чего иногда недостает по причине спешки и недооценки научного мнения. В качестве примера приведу правку ст. 68 Конституции Российской Федерации, в которой русский язык указывается как язык государствообразующего народа. На наш взгляд, такая основа не лучшая для последующей динамики национально-государственных отношений. Следовало бы записать: «Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как государствообразующий язык равноправных народов Российской Федерации».

Более серьезные вопросы возникают тогда, когда заранее и сознательно в качестве сущего обозначается то, чему еще только предстоит быть таковым. В трудные, «лихие» 90-е наша Конституция указала на российское государство как на правовое и социальное. И это несмотря на то, что предлагалась иная формула: «Россия утверждает себя в качестве…» Симулякры правового и социального государства могли удовлетворить их амбициозных авторов, но никого не могли ввести в заблуждение ни внутри страны, ни за ее пределами. По прошествии времени любые симулякры обнажаются. Сколько ни повторяй «халва, халва…», слаще от этого не становится.

Таким образом, в конституционном закреплении в качестве основ динамического развития на перспективу нуждается по большому счету то, что увековечено тысячелетней историей, что сохранено памятью предков, «передавших нам идеалы и веру в Бога», что диктуется законами преемственности в развитии Отечества, что естественно для продолжения рода человеческого. Именно в этом свете предлагается, например, оценивать институт брака «как союз мужчины и женщины». Можно себе представить развитие семейно-брачных отношений при иной постановке, ином решении вопроса. Заметим, что никакого посягательства на право человека здесь не просматривается. Право гражданина на брак в другом суверенном государстве может фиксироваться иначе, чем в России, но известно также, что межличностное общение нигде не сводится к институту брака и семейному общению.

Либеральные критики российской государственности склонны права человека и гражданина, зафиксированные во второй главе Конституции России, представить в качестве формально провозглашенных, уравняв их тем самым с программными или даже и этой роли не выполняющими. Между тем теоретическая конструкция конкретных прав, то, как они зафиксированы, и то, какие указаны в отношении их гарантии, – все это опровергает политически ориентированную критику. Другое дело, что вопреки Конституции России, вопреки ее прямому действию, правоохранительные органы при разрешении конкретных дел часто дают основание для суждения о декларативности определенных норм. Поэтому приходится настаивать на разведении вопроса о том, как (в каком качестве) конструируется конституционная норма и почему (в силу каких обстоятельств) правоприменители воспринимают ее в ином качестве.

В свете проводимой сегодня конституционной реформы представляется необходимым более решительно подвергать сомнению безоговорочно восторженное отношение к правам человека, предающее забвению его естественные и социальные обязанности. Сегодня еще в большей мере актуальны с позиций позитивного права и с позиций права естественного концептуальные представления о диалектической связи прав и обязанностей, естественных основаниях тех и других и естественно-правовых основаниях исключений из тех и других. Именно естественные основания лежат в конституционном установлении: 1) принципиальной возможности и необходимости ограничения прав и свобод человека; 2) обозначении общих условий таких ограничений; 3) перечня способов, форм, процедур ограничений отдельных прав и свобод. Все это есть, казалось бы, в российской Конституции 1993 г. Однако обязанности, как форма и способ ограничения прав, к сожалению, практически отсутствуют.

Разумеется, было бы неверно за каждым велением позитивного права видеть право естественное. И решение вопроса об ограничении права или запрете такового не всегда связывается с естественно-правовыми основаниями. Например, Конституция Российской Федерации предусматривает такую норму (ч. 3 ст. 56), согласно которой перечисленные в ней права и свободы не подлежат ограничению вообще. Даже при чрезвычайных обстоятельствах. Можно было бы предположить, что это именно права человека. И таковые среди не подлежащих ограничению

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

есть, например, право на жизнь, на охрану достоинства личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и др. Но здесь есть и такие права (хранение информации о частной жизни лица; ознакомление с материалами, касающимися прав и свобод; свободное использование имущества для предпринимательской деятельности; право на получение квалифицированной юридической помощи и т. п.), которые, скорее, следует относить к правам гражданина, имеющим социальное происхождение. И, даже если не всегда уместно проводить разницу между правами человека и правами гражданина, представляется необоснованным помещение в одну корзину прав человека и прав гражданина с точки зрения решения вопросов ограничения прав. Отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия должны касаться прав и свобод гражданина, но не прав человека. Нет юридической чистоты и в решении вопроса о первенстве тех или других. Нормы ч. 2 ст. 47, ч. 3 ст. 50–54 Конституции России сформулированы так, что позволяют выведение естественных прав человека из положений позитивного закона, а не наоборот.

Например, такой важнейший и основополагающий институт, как дееспособность, имеет естественно-правовое основание; институт правоспособности имеет социальное происхождение. Последний предполагает ограничения, тогда как первый – сомнительно. Или человек способен своими действиями приобретать права и нести обязанности, или нет. Уяснение характера тех или других прав станет потребностью для правоприменительных органов в ходе реализации конституционных норм с учетом внесенных поправок. Практика ограничений прав в условиях экстремальных условий должна получить оценку со стороны Конституционного суда Российской Федерации.

Проблема усугубляется тем, что правовое положение гражданина, фиксируемое текущим законодательством, так или иначе получает отражение в конституции и, коль скоро действует принцип прямого действия конституции, реализация соответствующих прав и обязанностей становится проблематичной. Так, например, в городе вводится порядок, предписывающий гражданину в течение определенного времени находиться дома или не выезжать за пределы городской черты, но гражданин показывает сотруднику полиции на ст. 27 Конституции РФ, в которой зафиксировано его право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Начинаешь понимать пользу той юридической техники, когда статьи формулировались «двухпалатно» (в первой части предоставлено право, а во второй фиксируется оговорка в отношении его действия). Прямое действие Конституции тем самым может быть точечно ограничено без введения общего чрезвычайного положения.

Право всегда представляет собой некую коммуникацию, и потому проблема состояла в том, чтобы ограничить ту или другую сторону в той или другой степени. По иронии исторических судеб или столь же естественно в большей мере ограничения касались слабой стороны. В цивилизованном обществе многое меняется. Конституции многих государств объявляют человека, его права и свободы высшей ценностью. В обязанность государству вменено признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Тем самым на государство накладывается такое обременение, которое диалектический подход позволяет рассматривать как ограничение в его деятельности. Представляется, что все иные ценности имеют для государства то значение, что они не могут вовлекаться в качестве противовеса правам и свободам в угоду собственным интересам государства, но обязательно вовлекаются в обоснование пределов осуществления любых прав и свобод.

Со ссылкой на Ф. Аквинского Дж. Финнис утверждает, что любой здравомыслящий человек способен понять: жизнь, знание, содружество, потомство и некоторые другие основные аспекты человеческого существования суть блага сами по себе, что первые принципы естественного права, которые определяют основные виды блага и зла и которые могут быть адекватно поняты любым, кто достиг сознательного возраста (а не только метафизиками), являются *per se nota* (самоочевидными) и недоказуемыми фактами. Принципы различения правильного и неправильного происходят от первичных, предшествующих морали принципов практической разумности, а не от каких-либо метафизических или иных. «Предшествуют ли обязанности правам?» – задается Финнис вопросом и, не принимая альтернативу «или –или», пишет: «…Есть основание считать понятия долга, обязанности или требования играющими стратегически более важную объяснительную роль, чем понятие прав» [6, с. 19].

Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 2
Actual Problems of Economics and Law, 2020, vol. 14, No. 2
ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

Научность позиций Ф. Аквинского и Дж. Финниса, к которым приходится обращаться по причине недостаточных исследований в этой части в отечественной литературе, можно иллюстрировать следующим примером. Статья 28 Конституции Российской Федерации каждому гарантирует свободу вероисповедания, включая право исповедовать религию «совместно с другими». Не подлежит сомнению, что пасхальные празднества и отправление религиозного культа в эти дни предполагает участие в церковных мероприятиях. Даже в условиях чрезвычайного положения нельзя ограничить названное право и запретить посещение церкви. Поэтому, не задаваясь вопросом, каково происхождение права (естественное или социальное) исповедовать соответствующую религию, обратимся к «принципам практической разумности» и решим его по-разному, в зависимости от реальной опасности, которая подстерегает при посещении церкви. Можно дискутировать по поводу того, на какое место ставить обязанности человека, но нельзя не видеть, что они столь же естественны, как и права человека.

Ограничение права предполагает обязанность. Любое право интегрирует в себе обязанность; любая обязанность заключает в себе право. Ограничивая право, мы расширяем обязанность; ограничивая обязанность, мы обогащаем право.

Акцент на права человека и гражданина и, напротив, умаление норм, предусматривающих обязанности, надо рассматривать как естественную реакцию на тоталитаризм и авторитаризм в крайних формах их проявления, как следствие их отвержения. Вместе с тем поворот к демократическим политическим режимам чреват другой опасностью. На наш взгляд, он грозит недооценкой отрицательных сторон демократии. О такого рода свойствах демократии говорили на заре ее расцвета с учетом реалий Афинского государства (Сократ), писали в Новое время (Токвиль, с учетом негативных проявлений в Америке). Начинают понимать актуальность вопроса и в наше время.

Учет сказанного все более подвигает к такому выводу: права человека естественным образом служат стабилизации общественных отношений; права гражданина способствуют такой стабилизации только в прямой соотносимости с установленными в законодательстве обязанностями. Уместно прокомментировать данные выводы на примере того, какое значение придает российская власть и сами граждане закреплению именно на конституционном уровне социальных прав (на достойную заработную плату, выплату пенсий, социальных пособий и т. д.). Очевидно, что стремление той и другой стороны подкрепить стабильное развитие коммуникативных правоотношений взаимной ответственностью и материальными гарантиями. Выход государства за пределы правового регулирования всегда чреват опасностями стабильно эволюционному развитию общества. Отсюда необходимость многоплановой оценки демократических форм.

Плюсы и минусы демократии нельзя «вскрыть» без учета ее разновидностей. Они обусловлены, прежде всего, типом государства: рабовладельческое государство исключало демократию для подавляющей части населения; феодальное – отвергало как таковую вообще, если не считать города республики; буржуазное широко декларировало для всех и обеспечивало на деле экономически господствующему классу; социалистическое государство открыто отрицало и в действительности отвергало демократию для оппозиции социализму. Другими словами, если исторически и существовала демократия, то она всегда была ограниченной. В рамках одного типа она различалась по этапам развития, что также характеризовало ее свойства. Например, социалистическая демократия с момента утверждения выступала как пролетарская, когда рабочему классу предоставлялись преимущества и гарантии в политической жизни в сравнении с иными слоями населения, а в последующем, с исчезновением остатков эксплуататорских классов, декларировалась как общенародная. Современная российская демократия не без основания характеризуется как управляемая и в этом своем качестве подается как суверенная. Оппоненты рассматривают ту и другую сторону односторонне как негативную, но это подтверждает только то, что, во-первых, демократия в ее реальных формах разная, что, во-вторых, оценки ее субъективны. И, добавим, в-третьих, – национальные конституции призваны фиксировать сущее (достигнутое), не закрывая перспективу совершенствования демократических форм.

Об управляемости и, соответственно, о суверенности российской демократии уместно сказать, например, применительно к институту самоуправления. Законом о поправке Конституции России она включена в систему публичной власти и теперь

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

самоуправленческие формы будут функционировать на основе общих принципов с государственными, которые входят в публичную власть в первую очередь. Никакие наднациональные органы и никакие международные организации не смогут предъявить претензии к тому, как будет функционировать система публичной власти, поскольку ее самостоятельность обеспечивается Конституцией России, гарантирующей суверенитет России и верховенство основного закона. Еще в большей степени суверенитет просматривается в поправке, согласно которой «никакие действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются». Конституционный суд России в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З по Закону о поправке дает такое обоснование «недемократическому» запрету: «…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 ч. 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации, но и положения ее ч. 5 ст. 13, запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности Российской Федерации».

Мы привели конкретные нормы нового закона, которые направлены на стабилизацию отношений в рамках конкретного правового института. Но есть и общие нормы, своего рода общие установки на обеспечение таковой стабильности. Так, установлено, например, что 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. Точно так же есть общие нормы, направленные на то, чтобы обеспечить движение в определенном направлении. Например, следующая: «Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим». Нормы, выполняющие динамическую функцию, кажутся в большой степени декларативными, но следует учесть, что они, в отличие от классических деклараций, поддерживаются средствами позитивной юридической ответственности. Тексты некоторых норм сформулированы так, что просматривается соединение (переплетение) статической и динамической функции. Например, норма п. «ж» ст. 72 Конституции России: «…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».

С практической точки зрения важно понять, какие нормы следует избрать для поддержания устойчивости общественных отношений и какие – для обеспечения непременного их движения в определенном направлении. Учредительные и охранительные более соответствуют выполнению первой задачи, а управомочивающие и обязывающие – второй. Нормы дефинитивные интегративно обслуживают и статику, и динамику отношений. Нормы гарантии устанавливаются отдельно в связи со спецификой регуляции. На статику в большей степени работают материальные и идеологические гарантии, на динамику – организационные, например, как ст. 80 Конституции России: «…обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти».

Важно при этом всегда исключать элементы декларативности. К некоторым из них мы уже привыкли и не замечаем снижения регулятивного потенциала норм. Например, не иначе как позитивное впечатление оставляет норма ст. 75.5 Конституции России: «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». «Российская Федерация» вообще? А субъекты Российской Федерации? Что значит «уважает»? К органам МВД это относится? Защиту каких прав? Обеспечивает право на свободную переписку с чиновниками? Государство «уважает», а собственник (работодатель) не хочет уважать?! Не было ли более определенным записать: «Государство обязывает всех работодателей уважать труд граждан и гарантировать минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума… Нарушение трудового законодательства преследуется по закону»?

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

Некоторые конституционные нормы сформулированы по принципу «разрешено то, что не запрещено, что не нарушает…». Так, в соответствии с нормой ст. 79 Конституции России «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии 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». В той же статье используется и другая формула, согласно которой не все принятые и формально легитимные решения должны исполняться.

Всякие поправки в законодательство, особенно те, которые изначально рассчитаны на длительную перспективу, и в частности поправки в конституцию, не могут (не должны) приниматься без научного обоснования, аргументы которого образуют их идеологию.

Конституционный суд России констатируя, что поправками к Конституции 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 (ст. 67, ч. 21; ст. 671; ст. 68, ч. 1 и 4; ст. 69, ч. 2 и 3; ст. 791), указывая на другие подобные положения и признавая их конституционными, не посчитал их 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»** (выделено мной. – *В. Л.*). Да, это идеология не в этимологическом значении данного слова, но все же идеология, и, надо полагать, обязательная, в том числе и для Конституционного суда России. Нельзя согласиться, что «это еще не идеология, но идеологические конструкции на конституционном уровне» [7].

Когда не было определенности в вопросе о возможности вносить правку в Преамбулу Конституции России, мною в рабочей группе был озвучено: «предлагаю внести правку в текст Преамбулы, указав: «…**утверждая** суверенную государственность России, незыблемость ее **идеологической** и политической демократической основы» (выделено мной. – *В. Л.*). В действующем тексте Конституции России записано «возрождая», что даже в условиях 1993 г. неверно юридически, поскольку Россия и в советское время доказывала свою суверенность в полной мере.

Нет, почему же не идеология? Это, с нашей доктринальной точки зрения, государственная идеология, которая предложена действующим президентом России Федеральному Собранию России и при закреплении законом о поправке в Конституцию становится обязательной. И главное здесь установлено Конституционным судом: предлагаемые нормы не могут расцениваться, толковаться и применяться как идеология, изменяющая принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящая «какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них». Другими словами, идеология идеологии рознь: одну следует развивать и подкреплять конституционно, а другой столь же правовыми средствами ставить препятствия.

Оппозиция очень рассчитывала, что Конституционный суд России, ссылаясь на собственное решение от 5 ноября 1998 г., даст отрицательное заключение по такому «идеологическому» вопросу, как «обнуление» президентских сроков. При этом сознательно или по недопониманию умалчивается, что Конституционный суд России тогда не решал вопроса о конституционности установленных сроков. Вопреки, в частности, моим соображениям о необходимости дать нормативное толкование ст. 81 Конституции России, поскольку в будущем может возникнуть неопределенность, «в связи с текущим законодательным процессом и в особенности в связи с изменениями конституционных норм» [8, с. 66], Конституционный суд России определил производство о толковании ст. 81 прекратить. Он решал, по существу, правоприменительный вопрос – какой срок, первый или второй, занимает должность Президента России Б. Н. Ельцин. Точно так же и сегодня решается вопрос сроков президентской власти применительно к конкретному лицу и применительно к конкретной ситуации – открыть ли возможность В. В. Путину участвовать в очередной избирательной кампании.

В Заключении Конституционного суда России от 16 марта 2020 г. № 1-З по Закону о поправке обраща-

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

ется внимание на согласованное функционирование органов государственной власти исходя из органического единства системы таких органов, чему служит и разграничение полномочий, и механизм взаимных сдержек и противовесов (ст. 10, ч. 1 ст. 11 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».

Обозначенные здесь цели напрямую связываются Конституционным судом России с решением вопросов о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом. 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.

Наконец, стабилизирующую роль Конституция России призвана выполнить в такой основополагающей сфере жизнедеятельности общества, как местное самоуправление. Судьба его складывалась в России далеко не однозначно. Оно пробилось через режим неограниченной монархической власти, но долгой истории своей не имело, поскольку после 1917 г. на смену пришло самоуправление государственного образца под тотальным контролем партийной власти. В 90-е годы минувшего столетия предпринята попытка внедрить самоуправление, как и вообще демократию, сверху. Оно учреждалось фактически по Указу Президента России и, подобно овечке Долли, конструировалось искусственно. В условиях естественно формировавшегося в те годы режима трудно было ожидать того результата, который декларировался и которому следовали в Европе в рамках Европейской хартии. Поэтому приходится возвращаться.

На недавнем заседании Совета по развитию местного самоуправления в Красногорске Президент России В. В. Путин предложил начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. [9]. Закон о поправке в Конституцию России в части организации и функционирования публичной власти дает возможность органам местного самоуправления и органам государственной власти более эффективно осуществлять взаимодействие в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Такая позиция последовательно отстаивалась мной в Конституционном суде России по так называемому удмуртскому делу. В частности, отстаивая суверенное право Удмуртской Республики создавать полновластные органы в единицах ее территориально-административного устройства, протестуя против того, «чтобы вопросы Ижевска или Воткинска имели частное, а не республиканское значение», прямо указывал: «Не было бы существенным нарушением, если бы те Советы, которые создаются в районах и в городах, соединяли в себе государственное начало и самоуправленческое начало» [8, с. 848–849].

Сегодня Конституционный суд России не рассматривает как несовместимое с требованиями ст. 12 Конституции России установление особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Главное в том, чтобы обеспечить функциональное единство и организационное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории, избегая неоправданного участия государства в формировании органов местного самоуправления, в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Наш общий вывод, не столько итоговый, сколько предваряющий более глубокое исследование, формулируется так: конституции во всех трех ипостасях, равно как и их изменения, обусловлены статикой и динамикой политико-правовой жизни, и наука призвана всякий раз открывать средства гармоничного относительно стабильного развития материального и идеального, отражаемых особой знаковой системой языка.

ISSN 1993-047X (Print) / ISSN 2410-0390 (Online)

Список литературы

1. Лассаль Ф. О сущности конституции (речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании, в 1862 г.). URL: https://mels.pro/t/f-lassal-o-sushhnosti-konstituczii/567(дата обращения: 23.03.2020).

2. 15-летие Конституционного суда Российской Федерации: интернет-интервью с Председателем Конституционного суда РФ В. Д. Зорькиным. URL: http://www.ippnou.ru/article.php?idarticle=002933 (дата обращения: 23.03.2020).

3. Правила жизни Валерия Зорькина. URL: https://pravo.ru/story/view/67946/ (дата обращения: 23.03.2020).

4. Тайна совещательной комнаты (на вопросы Михаила Барщевского отвечает глава Конституционного суда РФ Валерий Зорькин) // Российская газета. 2011. № 236 (5612). 20 октября.

5. Конституция стала той опорой, которая удержала страну от сокрушительного падения: интервью Председателя КС РФ Валерия Зорькина. URL: https://zakon.ru/discussion/2013/12/12/konstituciya_stala_toj_oporoj_kotoraya_uderzhala_stranu_ot_sokrushitelnogo_padeniya__intervyu_predse (дата обращения: 23.03.2020).

6. Финнис Дж. Естественное право и естественные права. М.: ИРИСЭН: Мысль, 2012. 554 с.

7. Зачем прописывать в Конституции «очевидные вещи»? URL: https://iarex.ru/news/73891.html (дата обращения: 23.03.2020).

8. Лазарев В. В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве. Судебные речи. М.: ИНФРА-М, 2015. 880 с.

9. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30.01.2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/62701 (дата обращения: 23.03.2020).

References

1. Lassal' F. *On the essence of Constitution (a speech at a Berlin burgher district meeting in 1862)*, available at: https://mels.pro/t/f-lassal-o-sushhnosti-konstituczii/567 (access date: 23.03.2020) (in Russ.).

2. *Internet interview with Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation V. D. Zorkin: "15th anniversary of the Constitutional Court of the Russian Federation"*, available at: http://www.ippnou.ru/article.php?idarticle=002933 (access date: 23.03.2020) (in Russ.).

3.*Rules of life by Valeriy Zorkin*, available at: https://pravo.ru/story/view/67946/ (access date: 23.03.2020) (in Russ.).

4. Secrecy of a decision room (questions by Mikhail Barshchevskiy are answered by *Constitutional Court of the Russian Federation Valeriy Zorkin*), *Rossiiskaya gazeta*, 2011, No. 236 (5612), 20 oktyabrya (in Russ.).

5. *Interview with Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation Valeriy Zorkin "The Constitution became the basis that retained the country from a shuttering fall"*, available at: https://zakon.ru/discussion/2013/12/12/konstituciya_stala_toj_oporoj_kotoraya_uderzhala_stranu_ot_sokrushitelnogo_padeniya__intervyu_predse (access date: 23.03.2020) (in Russ.).

6. Finnis Dzh. *Natural law and natural rights*, Moscow, IRISEN, Mysl', 2012, 554 p. (in Russ.).

7. *Why should we write "obvious things" in the Constitution?*, available at: https://iarex.ru/news/73891.html, svobodnyi (access date: 23.03.2020) (in Russ.).

8. Lazarev V. V. *Legislator as a party in Constitutional legal procedure. Court speeches*, Moscow, INFRA-M, 2015, 880 p. (in Russ.).

9. *Verbatim record of the session of theCouncil on local self-government development of 30.01.2020*, available at: http://kremlin.ru/events/president/news/62701(access date: 23.03.2020) (in Russ.).

Дата поступления / Received 05.05.2020
Дата принятия в печать / Accepted 09.06.2020
Дата онлайн-размещения / Available online 25.06.2020

© Лазарев В. В., 2020
© Lazarev V. V., 2020