

Конституционные диалоги.

Тема 1. О необходимости и целесообразности конституционных изменений

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

После внесения Президентского законопроекта о поправке к Конституции разразилась политическая буря его уничижительной критики со стороны антивластной оппозиции. Противники предложенных изменений считают, что с их принятием усиливается авторитарный режим, а драгоценные свободы, завоеванные в борьбе с советской тоталитарной системой, пускаются по ветру.

Как юрист с многолетним стажем научной работы и практической деятельности в органах публичной власти, да и просто *как гражданин нашей страны* не могу спокойно наблюдать, когда всё мажется черной краской и люди, которые сами порой не имеют представления о конституционном праве, делают безапелляционные заключения о происходящем в нашей стране.

Вот почему считаю необходимым поделиться своим пониманием конституционных изменений и рассказать, на чем оно зиждется. Глубоко убежден в том, что конституционное право – это не придворная алхимия, единственной целью которой является восхваление и обоснование мудрости верховной власти. Важнейшей функцией подлинной науки является ее критическая функция, направленная на выявление *реальных* проблем и определение возможных путей их решения. Таким образом, мой подход – это не приукрашивание, но и не очернение действительности, а конструктивно-критическое ее восприятие с выдвиганием конкретных предложений по улучшению нашей жизни.

Рассматривая *под таким углом зрения* конституционные изменения, вынесенные на общероссийское голосование, *при всей спорности* некоторых из них, я прихожу к твердому убеждению, что на общероссийском голосовании *я скажу «ДА»*. Не навязывая свое мнение и не считая его истиной в последней инстанции, не сомневаюсь в том, что люди сами во всем разберутся и сделают тот выбор, который придется им по уму и сердцу. Искренне буду рад, если мои рассуждения окажутся полезными и пригодятся при принятии этого важного для каждого из нас решения.

В этой связи *в формате диалога* мы обсудим важнейшие конституционные изменения. Для того, чтобы не распыляться, их рассмотрение будет организовано *точечно* в режиме регулярного размещения *тематических* материалов на Конституционно-правовом форуме. А начнем наш разговор мы с исходного вопроса *о необходимости и целесообразности конституционных изменений*. Не уходя в глубины философских рассуждений, отметим, что *под необходимостью* здесь понимается обусловленность принятия конституционных изменений назревшими в обществе социальными проблемами, а *под целесообразностью* – выбор тех или иных возможных способов их решения в зависимости от интересов субъекта законодательной инициативы.

При таком понимании необходимость рассматривается *как объективный*, а целесообразность – *как субъективный* фактор законотворческой деятельности, которые в своем взаимодействии (наряду с другими факторами) детерминируют важные государственно-правовые действия.

Очевидно, что определяющим является обусловленность конституционных изменений *объективными* назревшими в обществе проблемами. Когда объективные закономерности, лежащие в основе социальной системы, улавливаются, тогда и продуцированные на их основе реформирования, выражая сущность общественных явлений, способствуют развитию социального организма. А когда действуют по наитию, без понимания объективной сущности происходящего, то неизбежно допускаются ошибки, которые приводят к возникновению различного рода социальных конфликтов и катаклизмов.

Однако преуменьшать роль *субъективного* фактора также не стоит, поскольку любое действие имеет свою цель, то есть будущее положение вещей, на которое данное действие ориентировано. В этом смысле любое действие по своей сути *целеобусловлено*. Кроме того, двигаясь к *поставленной* цели мы стараемся выбрать *наиболее приемлемые способы* ее достижения. Поэтому, действие рационально в той мере, в которой оно преследует цели, достигаемые в данной ситуации, и при помощи наиболее подходящих средств, которыми располагает субъект этого действия. В противном случае события развиваются как в известном выражении: «хотели как лучше, а получилось как всегда».

Отсюда следует, что весь дальнейший разговор о конституционных изменениях будет проходить на основе их *параметрического* рассмотрения, то есть с учетом выделенных параметров – необходимости и целесообразности.

Возвращаясь к теме нашего разговора, отметим, что *президентский законопроект*, внесенный в Государственную Думу 20 января 2020 года, предусматривал **40** конституционных изменений. В ходе дальнейшего обсуждения их количество увеличилось, в связи с чем окончательный перечень, установленный Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, состоит уже из **110** конституционных изменений. Очевидно, что в рамках параметрического рассмотрения (необходимость – целесообразность) – это два различных документа.

Поэтому *сначала* рассмотрим президентский законопроект, поскольку именно в этом документе выражена *исходная* воля субъекта законодательной инициативы, что позволит обозначить, во-первых, какими проблемами были обусловлены предложенные изменения (необходимость) и, во-вторых, почему выбраны именно такие способы решения этих проблем (целесообразность).

Затем обсудим конечный документ, в котором количество изменений увеличилось более, чем в 2,5 раза, что обусловлено действиями также и других субъектов законотворческой деятельности, что потребует последующего анализа с точки зрения необходимости и целесообразности.

Обсуждая президентский законопроект, обратим внимание на то, что *в одном* Законе об *одной поправке* содержится **40 изменений**. Однако здесь нет противоречий, поскольку под поправкой понимается не единичная, «точечная» корректировка одной статьи, а любые изменения глав 3 - 8 Конституции. Один закон об одной поправке может содержать совокупность *взаимосвязанных* конституционных изменений, а сам закон получает название, отражающее суть поправки (статья 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»).

В этой связи президентский законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержит комплекс **взаимосвязанных** конституционных изменений, направленных на масштабное реформирование существующей системы публичной власти, объединенных в рамках **одной** конституционной поправки.

Необходимость такого радикального преобразования обусловлена многими причинами. Действующая Конституция принималась в абсолютно иных социальных, экономических и политических условиях – в период острейшего кризиса, раскола российского общества и противостояния различных политических сил. Поэтому и приоритеты развития страны, получившие отражение в Конституции, были несколько иные. Разработанная на основе президентского варианта, она выражала интересы победившей в октябре 1993 года исполнительной власти во главе с Президентом и ее примат над властью представительной. За 26 прошедших лет политическая ситуация изменилась коренным образом и возникла **объективная необходимость** изменения властного механизма на основе иного соотношения различных ветвей власти, усиления парламентского влияния на деятельность Правительства, повышения роли судебного конституционного контроля за работой всех ветвей власти.

И в этом комплексе **взаимосвязанных** изменений, о которых речь пойдет **в следующем конституционном диалоге**, не просматривается каких-либо излишних элементов. На возражение о том, что изменения статьи 75 Конституции о минимальном размере оплаты труда, обязательном социальном страховании, адресной социальной поддержке и индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат **выпадают** из общей тематики и **не связаны** с организацией публичной власти, которая является предметом правового регулирования президентского законопроекта, можно ответить следующее.

В Основах конституционного строя, установленных первой главой Конституции, человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определены **обязанностью государства**. В этой связи деятельность государства должна быть направлена на их признание, соблюдение и защиту, а **органы публичной власти** существуют, фактически, ради того, чтобы обеспечить и создать условия для реализации наших прав и свобод. Именно на это и направлены изменения статьи 75 Конституции, которые закрепляют ряд важнейших **социальных гарантий и обязательств этой самой публичной власти** по созданию условий для реализации наших прав и свобод. Тем самым установление дополнительных обязательств публичной власти перед людьми в обсуждаемом законе о совершенствовании ее организации выглядит как с юридической, так и гуманистической точек зрения оправданным и обоснованным.

Таким образом, при анализе президентского законопроекта с точки зрения **необходимости** каких-либо сомнений не усматривается. Что касается **целесообразности**, то об этом мы детально поговорим при рассмотрении конкретных изменений в наших следующих конституционных диалогах.

А сейчас, двигаясь дальше, перейдем к краткому анализу итогового комплекса изменений, выработанных на основе широкого обсуждения президентского законопроекта и **закрепленных Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ**. В качестве юридического ядра здесь сохранен властный механизм, определенный президентским законопроектом, однако добавлено много других положений, которые, на первый взгляд, не имеют **юридического** содержания и смотрятся излишними в конституционном тексте. Для того, чтобы разобраться в этом, следует пояснить, что конституции любой страны, и Россия не является исключением, присуща не только юридическая, но и идеологическая функция.

Идеологическая функция состоит в том, что Конституция закрепляет систему общественно значимых ценностей, сформированных в ходе исторического развития российского общества. Поскольку исторический опыт разных стран отличается друг от друга, постольку различается и понимание таких ценностей: что нормально для одной страны, в другой может восприниматься несколько иначе. Ярким примером тому являются однополые браки, возможность которых закреплена в законодательстве ряда государств. Однако в российском обществе сохранились традиционные семейные ценности и подобное понимание брака вызывает неприятие в нашей стране.

Необходимо отметить, что в российском обществе всегда осознавалась потребность в комплексе духовных ценностей, необходимых для объединения и консолидации. На современном этапе государственно-правового развития нашей страны такая общенациональная **солидаризирующая** идеология приобретает особое значение. Не удивительно в этой связи, что в числе многочисленных изменений, которыми был дополнен президентский законопроект, являются **идеологические по своей сути положения**, закрепляющие традиционные для российского общества ценности, преемственность поколений и гордость за свою великую историю. Отметим здесь лишь некоторые из них:

- 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 (часть 2 статьи 67¹ Конституции);

- Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается (часть 3 статьи 67¹ Конституции).

- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- ж¹) защита семьи, материнства, отцовства и детства; **защита института брака как союза мужчины и женщины** (часть 1 статьи 72 Конституции);

- Правительство Российской Федерации:

- в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области **поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей** (часть 1 статьи 114 Конституции).»

Те, кто не приемлют закрепление в Конституции таких положений, либо не разбираются в конституционном праве, либо не разделяют этих духовных ценностей, значимых для других российских граждан. Именно здесь наиболее ярко проявляются сущностные различия между необходимостью и целесообразностью, что требует некоторого пояснения.

В связи с идеологической функцией Конституции, обеспечивающей закрепление общественно значимых ценностей, сформированных в ходе исторического развития российского общества, каких-либо сомнений по поводу **необходимости** подобных конституционных положений не усматривается. А вот в отношении **целесообразности** – разговор особый, поскольку в условиях плюрализма мнений и идеологического многообразия **не все** из этих ценностей разделяются **всеми** людьми.

Не все российские граждане верят в Бога, не все разделяют понимание брака как союза мужчины и женщины. Как известно, есть люди, у которых своя специфическая точка зрения по поводу исторической правды итогов Великой Отечественной войны.

Однако, несмотря на такие различия во взглядах **они вместе с другими российскими людьми**, разделяющими эти ценности, образуют в своей совокупности многонациональный российский народ, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

И все мы – российские люди, **думающие по-разному**, являемся полноправными гражданами нашей страны. А государство обязано признавать, соблюдать и защищать наши права и свободы. Как прямо установлено в Конституции Российской Федерации.

В этой связи все российские граждане имеют возможность высказать свое мнение на предстоящем общероссийском голосовании и оценить необходимость и целесообразность как этих, так и всех иных конституционных изменений. Посмотрим, что скажут люди. Не сомневаюсь, что они примут правильное решение и выберут **ДОБРО** для себя и своих близких.

Вот на этой оптимистической ноте мы и завершаем **сегодня** наш разговор. В рамках следующего конституционного диалога мы детально обсудим конфигурацию нового властного механизма, предложенную конституционными изменениями, которая пока обозначена лишь самыми общими мазками.

Всего Вам доброго. И берегите себя.