

## ОТВЕТСТВЕННОЕ ГОСУДАРСТВО И КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ)

**Наталья Бутусова**

Профессор Воронежского государственного университета, доктор  
юридических наук

E-mail: nataliabutusova@mail.ru

### **Аннотация**

Статья посвящена конституционно-правовой теории и проблемам практической реализации конституционно-правовой ответственности государства (на примере России), в частности, в связи с осуществлением масштабных конституционных реформ в новых условиях, актуализирующих роль государства как субъекта, несущего основную ответственность за предотвращение внутренних и глобальных угроз. Автором даются определения конституционно-правовой ответственности государства, раскрывается содержание и функции этой ответственности. Функции конституционно-правовой ответственности российского государства представляют собой единую систему различных проявлений социального назначения этой ответственности: регулятивного, превентивного, охранительного, карательного, восстановительного, воспитательного. Функциональный подход позволяет сформулировать широкое понимание ответственности демократического государства, адекватное масштабам стоящих перед ним современных стратегических и текущих задач, направленных на прогрессивное, устойчивое развитие всех стран и народов, сохранение земной цивилизации для настоящих и будущих поколений.

Анализ реальных общественных отношений, в том числе, складывающихся в процессе конституционного реформирования, не позволяет сделать вывод о последовательной и полной реализации ответственности российского государства в конституционно-правовых отношениях с народом и каждым гражданином Российской Федерации. Предложения автора статьи направлены на укрепление конституционной законности в стране и повышение ответственного состояния российского государства как субъекта конституционно-правовых отношений в целях решению задач по переходу России к устойчивому развитию. Государство призвано обеспечить выполнение Конституцией ее роли по созданию правовой основы для перехода к новой модели развития и формированию нормативной базы для всех отраслей права в русле устойчивого развития.

***Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность государства, позитивная ответственность, ретроспективная ответственность, функции конституционно-правовой ответственности государства, конституционное реформирование.*

## RESPONSIBLE STATE AND CONSTITUTIONAL REFORMING (ON THE EXAMPLE OF RUSSIA)

**Natalia Butusova**

Professor of Voronezh State University, doctor of law (Russia)

E-mail: [nataliabutusova@mail.ru](mailto:nataliabutusova@mail.ru)

### **Abstract**

The paper is devoted to the constitutional legal theory and the problems of the practical implementation of the constitutional responsibility of the state (on example of Russia), in particular, in connection with the implementation of large-scale constitutional reforms in the new conditions, actualizing the role of the state as the subject bearing primary responsibility for preventing domestic and global threats. The author defines the constitutional responsibility of the state, reveals the content and functions of this responsibility. The functions of the constitutional responsibility of the Russian state represent a single system of various manifestations of the social role of this responsibility: regulatory, preventive, protective, punitive, restorative, educational. The functional approach allows us to formulate a broad understanding of the responsibility of a democratic state, adequate to the scale of its modern strategic and current tasks aimed at the progressive, sustainable development of all countries and peoples, preservation of earthly civilization for present and future generations.

The analysis of real social relations, including those taking shape in the process of constitutional reform, does not allow us to conclude that the responsibility of the Russian state in constitutional relations with the people and every citizen of the Russian Federation is consistent and complete. The author's proposals are aimed at strengthening constitutional legality in the country and increasing the responsibility of the Russian state as a subject of constitutional and legal relations in order to solve the problems of Russia's transition to sustainable development. The state is called upon to ensure that the Constitution fulfills its role in creating the legal basis for the transition to a new development model and the formation of a regulatory framework for all branches of law in accordance with the concept of sustainable development.

**Keywords:** *constitutional legal responsibility of the state, positive responsibility, retrospective responsibility, functions of the constitutional responsibility of the state, constitutional reforming*

### **ВВЕДЕНИЕ**

Проблема ответственного государства как правового феномена в настоящее время чрезвычайно актуализировалась. Охватившая весь мир пандемия, по мнению ученых, является лишь началом подобных процессов глобального характера, без государственного вмешательства обреченных превратиться в глобальную катастрофу, масштабы которой невозможно предсказать. Кроме того, экономический кризис, международный терроризм, техногенные и экологические катастрофы и иные планетарные проблемы превратили государство в субъекта, несущего основную ответственность за

предотвращение внутренних и глобальных угроз. Сегодня эта роль государства стала очевидной не только ученым, но и политикам, лидерам ведущих государств. Представители различных наук уже не первое десятилетие широко обсуждают стратегические и текущие задачи государств, направленные на прогрессивное, устойчивое развитие всех стран и народов, сохранение земной цивилизации. Стратегия развития современной цивилизации, в международных документах, как известно, получила наименование «sustainable development» (англ.), в переводе на русский – «устойчивое развитие». Одной из главных черт, элементов и гарантий устойчивости государства является его ответственное состояние по отношению к народу, обществу, личности, это ответственность, реализуемая в общецивилизационном процессе перед настоящими и будущими поколениями.

Говоря об ответственности государства, необходимо особо подчеркнуть роль юридической ответственности как одного из видов социальной ответственности. С точки зрения ее отраслевой принадлежности – это конституционно-правовая ответственность: именно конституционное право призвано закрепить новые функции и задачи государства, обеспечивающие его определяющую роль в предотвращении внутренних и внешних угроз и обеспечении устойчивого развития общества. Правовое состояние ответственности должно проявляться во всех сферах при реализации всей системы многообразных функций государства.

Несмотря на несомненную актуальность, проблема конституционно-правовой ответственности государства мало изучена. Более того, как отмечается в недавно изданной монографии, посвященной общетеоретическим и межотраслевым аспектам юридической ответственности, чаще всего, говоря о конституционной (конституционно-правовой) ответственности государства, ученые фактически исследуют «не ответственность государства перед личностью и народом», а ответственность органов власти и должностных лиц.<sup>1</sup> Однако автор настоящей статьи впервые еще в 80-е годы прошлого века сформулировала свою концепцию конституционно-правовой ответственности государства, которая в дальнейшем получила развитие в ее докторской диссертации и современных работах.<sup>2</sup> Исходные положения этой концепции и

<sup>1</sup> См.: Боброва Н.А., *Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности*: монография. Москва:Юрлитинформ, 2019. С. 125.

<sup>2</sup> См.: Бутусова Н.В. *Советское государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 19; Бутусова Н.В. *Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью*. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1986. С.95-110; Бутусова Н.В. *Государственно-правовые отношения между государством и личностью*: монография. 2-е изд., перераб. и доп..М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 94-109; Бутусова Н.В. *Конституционно-правовой статус Российского государства*: монография.М.: Изд-во МГУ; Воронеж: Изд-во ВГУ. 2006. С.69-97; Бутусова Н.В. *Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений :вопросы теории*. Воронеж:ВГУ,2005 . С.90-

положены в основу данного исследования, в котором конституционно-правовая ответственность государства анализируется на примере России, с учетом ее политических и социально-экономических реалий. Однако, представляется, что теоретический подход к определению юридической природы конституционно-правовой ответственности государства, ее содержанию, функциям может быть востребован для анализа соответствующих отношений на примере любого демократического государства.

Конституционное реформирование – одно из важных направлений деятельности государства: конституция как Основной Закон, будучи правовой основой развития демократического общества и государства, призвана закреплять стратегию развития страны, регулировать общественные отношения адекватно объективным потребностям развития общества и государства, выполнять роль «формализованного договора об общественном согласии»<sup>3</sup>. И если действующая конституция не соответствует указанным требованиям, возникает необходимость в конституционном реформировании, которое должно осуществляться в строгих правовых рамках и при активном участии гражданского общества. Именно такое, и только такое реформирование, на наш взгляд, может быть определено как ответственное.

Представляется, что российская конституционная реформа 2020 года чрезвычайно актуализировала научное осмысление таких мало изученных проблем теории конституционного права, как «ответственное государство» и «ответственным конституционное реформирование». Как для правовой науки, так и для правотворческой и правоприменительной практики чрезвычайно важно понять, есть ли основания для определения как «ответственных» завершившейся конституционной реформы 2020 года в России и государства, ее проводившего, и сформулировать рекомендации, направленные на повышение ответственности Российского государства в конституционно-правовых отношениях с народом, обществом, личностью.

### ***1. К определению государства в правовой науке.***

Поскольку обозначенная тема выходит на целый комплекс теоретических проблем конституционно-правовой науки, но ограниченный объем статьи не позволяет их подобно проанализировать, кратко обозначим нашу позицию по основным из них.

Прежде всего, в юридической науке существует множество определений государства, позволяющих понять его природу и общественно-политическую сущность. Сложность государства как явления и понятия, а также субъективность его восприятия разными авторами объективно обуславливают возможность и

---

140; Бутусова Н.В. *О конституционно-правовой ответственности Российского государства* // Конституционализм и государственное управление, 2019. №4. С.5-10.

<sup>3</sup> Зорькин В.Д. *Конституционный вектор России: 20 лет реализации Основного Закона страны* // Российская газета. 2013. 19 ноября.

неизбежность его многовариантного понимания и разнообразного толкования<sup>4</sup>.

В научной литературе на основе систематизации различных подходов к определению государства (так называемого классического<sup>5</sup>, юридического, социологического, кибернетического) выявлены такие ипостаси государства: как универсальной политической организации общества, как государства – арбитра, как государства – института легализованного принуждения и т.д.<sup>6</sup>

Признавая безусловную важность многоаспектного, всестороннего анализа столь сложного феномена, коим является государство, следует отметить, что далеко не все определения государства помогают уяснить особенности государства как субъекта права и правовых отношений, дать его характеристику в этом качестве. Более того, ни одно из них не в состоянии отразить бытие государства в единстве всех его граней, вместить в себя различные стороны и черты этого феномена<sup>7</sup>.

### ***1.1. Государство как субъект права и правоотношений***

Строго говоря, в реальной жизни государство является субъектом права и правоотношений не абстрактных - неких общетеоретических, а конкретно-отраслевых (или системы отраслей права - применительно к международному праву). В зависимости от содержания и характера отношений, в которых участвует государство, оно проявляется в многоликом спектре своих обликов, реализует многообразие ролей в качестве субъекта права и правоотношений. В соответствии с философскими категориями общего, особенного и единичного, уяснить характерные черты российского государства как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений можно лишь в контексте правовых связей соответствующей отраслевой принадлежности.

Именно *особенности предмета правового регулирования* той или иной отрасли права главным образом и определяют специфику проявления в ней неотъемлемых черт государства как субъекта права и правоотношений.

Так, одним из основных признаков государства является государственный суверенитет. Но если в международном праве государственный суверенитет – это основополагающий критерий государства, который определяет само его бытие<sup>8</sup>, то в гражданском праве специфические свойства государства как властного субъекта, обладающего суверенитетом, не выдвигаются на первый

<sup>4</sup> См.: *Общая теория государства и права*: академический курс в 3-х томах. Изд.4-е.перераб. и доп./ Отв. ред проф. М.Н. Марченко. Том 1. М., 2016. С113-120; *Теория государства и права* : курс лекций/ под ред. Н.И.Магузоваи А.В. Малько, - 3 изд. перераб и доп.- М., 2017. С.49-57 и др.

<sup>5</sup> Речь идет об определении государства Г. Еллинеком как системы его элементов (или признаков).

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю.А. *Государство на рубеже столетий* // Государство и право . 1997. № 2. С.25.

<sup>7</sup> См.: ; Бутусова Н.В. *Конституционно-правовой статус Российского государства*, С.12.

<sup>8</sup> См.: Гаджиев К.С. *Введение в политическую науку*. Учебник для высших учебных заведений. М.1997. С.83.

план, и такая особенность этих отношений, как равенство сторон (субъектов) правоотношений свойственна и правоотношениям с участием государства ( ч.1 ст.124 ГК РФ).<sup>9</sup>В конституционно-правовых отношениях государство выступает как исключительно властный субъект, однако государственный суверенитет произведен от суверенитета народа как единственного источника власти в обществе (ст. 3,ст. 4Конституции РФ).

«Российское государство как субъект конституционного права (конституционно-правовых отношений) представляет собой политическую организацию всего российского народа и общества в целом, выступающую в качестве системы всех органов государственной власти, реализующих полномочия и функции государства как важнейшей формы народовластия, осуществляющих социальное назначение государства и выполняющих его роль в обеспечении прав человека и гражданина».

### **1.2 Об особенностях конституционно-правовых отношений с участием государства**

Отразить одну из наиболее ярких особенностей конституционно-правовых отношений с участием государства – их «многоструктурность», «многослойность», позволяет концепция общих правоотношений. С одной стороны, это отношения, так сказать, в чистом виде (традиционные конкретные отношения, субъекты которых «определены путем поименной индивидуализации»)<sup>10</sup>, с другой – это общие конституционные принципы, правовые состояния, отражающие сущностные черты российского государства и общества, положения в нем человека и гражданина. Не умаляя значения конкретных конституционно-правовых отношений с участием российского государства, следует подчеркнуть особую важность общих правоотношений (правовых состояний), между государством, народом, личностью<sup>11</sup>.

Решающая роль общих правоотношений обусловлена тем, что в них в наиболее общей форме выражается суверенитет народа, проявляются сущностные черты государства и правовой статус человека и гражданина, а также в том, что именно они и создают необходимую основу для реализации прав и обязанностей различных субъектов правоотношений с участием государства в конкретных правоотношениях.

---

<sup>9</sup> См.:Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020).

<sup>10</sup> См.: Основин В.С. *Советские государственно-правовые отношения*. М., 1965. С. 20-21; Алексеев С.С. *Общая теория права*. Т.2.- М., 1982. С. 103 ;Матузов Н.И. *Актуальные проблемы теории права*. Саратов, 2003. С.125-126.

<sup>11</sup> Об особенностях общих правоотношений с участием российского государства см.: Бутусова Н.В. *Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории*. Воронеж, 2005. С.164-176.

Учитывая основополагающее значение именно общих правоотношений как основного средства реализации конституционных прав и обязанностей российского государства, можно говорить о том, что *нахождение в постоянных, длящихся правовых связях с народом, обществом, человеком и гражданином является важнейшей качественной характеристикой и свойством государства - субъекта конституционного права*: именно в этих взаимоотношениях российское государство раскрывает свои основные качественные характеристики как демократического, федеративного, правового, социального и светского (ст. 1,5,7, 13,14 Конституции РФ).

Представляется, современное правовое государство в полной мере должно обладать качествами (признаками) *«правового лица»*. К числу последних в литературе<sup>12</sup>, в частности, относят: свойства обособленности, автономности лица; возможность его идентификации; способность обладать волей и быть ее носителем; способность проявлять себя в качестве участника, стороны социальных отношений и связей. Выступая в этом качестве, государство не может «произвольно отказаться от своей правовой роли, снять «правовую маску», оно «обязывается правом исполнять свои функции участника правоотношений»<sup>13</sup> независимо от воли и желания конкретных личностей, составляющих так называемую властвующую элиту, или персональный состав органов государства, персонифицирующих и представляющих государство во взаимоотношениях с обществом, народом, человеком и гражданином.

*Государство участвует в конституционно-правовых отношениях с народом, человеком и гражданином как непосредственно*, выступая как система органов государственной власти, *так и тогда, когда от имени государства вступают в правоотношения органы государства, реализующие конституционно-правовую правосубъектность государства*. В первом случае речь идет об участии государства в общих правоотношениях, а во втором – в конкретных. Поскольку в конституционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета, представляют государство в конкретных конституционно-правовых отношениях с упомянутыми субъектами правоотношений, *реализуют его конституционно-правовую правосубъектность*, высшие органы власти и должностные лица, главным образом осуществляющие суверенные права государства и его функции (это, прежде всего, Президент РФ, а также Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральный прокурор РФ).<sup>14</sup> Однако, разумеется, названные органы власти

<sup>12</sup> См.: Архипов С.И. *Субъект права в центре правовой системы*// Государство и право. 2005. №7. С. С.14-15.

<sup>13</sup> Архипов С.И. Указ. соч. С.15.

<sup>14</sup> См. подробно: Бутусова Н.В., *Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории*. Воронеж, 2005. С.20-29; Она же, *Конституционно-правовой статус российского государства*. Воронеж – М.,2006. С.38-41.

вступают в конституционно-правовые отношения и как самостоятельные субъекты правоотношений, *реализуют собственную правосубъектность*.

## ***2. Понятие и содержание конституционно-правовой ответственности Российского государства***

*Конституционно-правовая ответственность государства по юридической природе* - это общее правоотношение (правовое состояние), которое представляет собой постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином в Российской Федерации. В этом правоотношении регулятивные и охранительные стороны находятся в неразрывном единстве: в рамках регулятивных отношений создаются возможности и существует угроза применения санкций, которые уже в конкретных правоотношениях в случаях совершения конституционно-правовых деликтов должны применяться к государству в лице его высших органов власти и должностных лиц, реализующих суверенные права государства. Однако преобладает именно регулятивная сторона, и государство выступает, главным образом, как субъект позитивной ответственности.<sup>15</sup> Позитивная конституционно-правовая ответственность «не связана с выполнением так называемой наказательной функции, а представляет собой внутренне осознанное активное исполнение субъектами своих юридических обязанностей, требований норм права»<sup>16</sup>.

Последствия безответственного (в позитивном смысле) состояния государства могут быть столь катастрофическими для общества, что никакие санкции, примененные к высшим должностным лицам государства, не будут адекватными вреду, причиненному интересам общества, народа, человека и гражданина. Поэтому и ретроспективная, и позитивная сторона ответственности государства имеет, прежде всего, превентивное значение, обеспечивая оптимальное функционирование государственной власти в соответствии с интересами народа, противодействуя превращению государства из органа, стоящего на службе обществу и народу, в организацию бюрократии, обслуживающей свои собственные своекорыстные интересы.

Ответственное состояние государства означает, что государство, действуя в строгом соответствии со ст.1, ст. 2 ,ст. 3, ст.7 Конституции РФ, в рамках общего правоотношения реализует свою обязанность обеспечивать права и свободы граждан, создавать условия для прогрессивного, устойчивого развития общества, при которых человек действительно является высшей ценностью, а

<sup>15</sup> См.: Бутусова Н.В. *Государственно-правовые отношения между государством и личностью*: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2018. С.16.

<sup>16</sup> Добрынин Н.М. *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. С .60-61.

государственная власть подконтрольна народу как единственному источнику власти и главному субъекту властвования.

Разумеется, *характеристика российского государства как политической организации всего российского общества и народа пока еще в большей мере отражает желаемый идеал, теоретическую модель, нежели реальные общественные отношения. Конституционно-правовая ответственность российского государства в единстве позитивного и ретроспективного ее аспектов также пока не может быть определена как уже достигнутое правовое состояние, это пока только теоретическую модель, сопоставляя с которой реальную действительность, можно видеть наиболее острые проблемы, требующие незамедлительного решения.* В частности, система органов государственной власти и местного самоуправления в России серьезно поражены бюрократизмом и коррупцией. Забюрократизированное и коррумпированное государство не способно давать адекватные ответы на современные вызовы и угрозы, не способно направлять общество по пути устойчивого развития, оно не может быть жизнеспособным и сильным.

Сильная власть – это, безусловно, ответственная власть. Для более глубокого понимания сути и содержания конституционно-правовой ответственности российского государства и определения путей преодоления проявлений безответственного состояния этого субъекта конституционно-правовых отношений рассмотрим функции данной ответственности.

### ***2.1. О функциях конституционно-правовой ответственности Российского государства***

*Функции конституционно-правовой ответственности российского государства* представляют собой единую систему различных проявлений социального назначения этой ответственности: регулятивного, превентивного, охранительного, карательного, восстановительного, воспитательного. Функциональный подход позволяет сформулировать широкое понимание ответственности государства, адекватное масштабам стоящих перед ним современных задач.

Ретроспективная сторона конституционно-правовой ответственности государства не играет основной роли в структуре конституционно-правовой ответственности государства, её *охранительная и карательная функции* проявляется в досрочном *по требованию народа*, отрицательно оценивающего деятельность государства, *прекращении полномочий* высших органов власти, высших должностных лиц государства, реализующих суверенные права, конституционно-правовую правосубъектность государства.

К сожалению, в современных конституциях, по общему правилу отсутствует конкретизация возможностей народа по применению санкций по отношению к государству в лице его высших органов и должностных лиц, которая бы

делала реальными охранительные и карательные механизмы конституционной ответственности государства. Необходимость конституционного закрепления упомянутых механизмов непосредственно вытекает из содержания конституционного принципа суверенитета народа и сформулированного наукой управления принципа обеспечения баланса прав, обязанностей и ответственности на всех уровнях власти и управления. В связи с этим представляет интерес норма ст. 95 Конституции Румынии, предусматривающая обязательное назначение референдума по вопросу о досрочном смещении с должности Президента, если предложение об отстранении от должности Президента одобряется Парламентом<sup>17</sup>.

Но существующая в России форма правления и реальное соотношение политических сил едва ли позволяют учесть этот позитивный зарубежный опыт и конституционно закрепить возможность досрочного прекращения полномочий Президента РФ (и иных высших органов государственной власти) по требованию народа, внеся соответствующие поправки в Основной закон, а также в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>18</sup> (п.5ст.6), исключив положения о недопустимости вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении полномочий Президента РФ и иных высших органов государственной власти и должностных лиц. Хотя, конечно, такие положения законодательства способствовали бы дисциплинированию государственной власти, выполняя, прежде всего, превентивную роль, предупреждая безответственную политику государства.

Следует отметить, что ретроспективная конституционно-правовая ответственность государства не сводима к ответственности его органов и должностных лиц. Так, если Президент РФ допускает грубые просчеты, определяя согласно ст. 80 Конституции РФ основные направления внешней и внутренней политики государства, можно говорить о виновности или невиновности конкретного лица, реализующего конституционно-правовую правосубъектность государства, а не о вине государства в целом, которое является субъектом конституционно-правовой ответственности независимо от вины субъектов конституционно-правовых отношений, реализующих суверенные права государства. Но и в отношении последних, как правильно отмечалось в литературе, вина не может быть обязательным условием конституционно-правовой ответственности, так как это «сузило бы диапазон ее применения» и «исказило бы социальное назначение этой ответственности».<sup>19</sup> Определение же вины государства в целом как субъекта конституционно-правовой

<sup>17</sup> <https://studizba.com/files/show/doc/223586-1-konstituciya-rumynii-ot-21-noyabrya-1991.html> (дата обращения: 10.05.19).

<sup>18</sup> См.: О референдуме Российской Федерации: Федер.конст. закон от 28. 06.2004 №5- АРП// СЗ РФ. - 2004.- №27. - Ст. 2710.

<sup>19</sup> См. Шон Д.Т. *Конституционная ответственность*//Государство и право.1995.№7 С.38-39.

ответственности перед народом-сувереном вообще лишено общественно-политического смысла.

Фактическое бездействие *охранительной и карательной функции* конституционно-правовой ответственности государства могла бы в определенной мере восполнить превентивная функция этой ответственности, которая, однако, также нуждается в наполнении ее реальным содержанием.

*Превентивная и восстановительная функция* ответственности государства перед народом состоит, в первую очередь, в том, чтобы устранять политические, экономические и другие условия, превращающие народ в толпу, когда он утрачивает качества политического субъекта, субъекта властвования. Стратегия устойчивого развития требует вернуть демократии ее душу – реальное народовластие: конституционный принцип суверенитета народа нуждается в государственной поддержке и защите путем укрепления всей системы политических, социально-экономических и правовых гарантий народовластия в Российской Федерации. Государство как инструмент осуществления верховенства и полновластия народа<sup>20</sup> призвано способствовать формированию высокого уровня политического и правового сознания народа, превращению его в активного, реального, а не номинального субъекта властвования: без широкого политического участия народа, представителей всех слоев российского общества невозможно ни успешное продвижение по пути устойчивого развития, ни нравственное оздоровление общества и успех в борьбе с коррупцией, ни укрепление законности в стране.

К сожалению, приходится признать, что в России отсутствует должная правовая основа для реального народовластия, что является серьезной преградой при реализации *превентивной и восстановительной функции* конституционно-правовой ответственности российского государства.<sup>21</sup>

Поскольку в правовом состоянии конституционно-правовой ответственности государства *преобладает именно позитивная ответственность*, особенно важную роль играет *регулятивная сторона ответственности государства*.

Государство как субъект социального управления, выполняя задачи, составляющие содержание *регулятивной стороны ответственности государства* по отношению к человеку, российскому народу и обществу, призвано обеспечить оптимальное правовое и управленческое воздействие на отношения, складывающиеся в различных сферах жизни общества, в целях оптимальной реализации экономической, политической, социальной,

<sup>20</sup> См.: Эбзеев Б.С. *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации*. М., 2005. С.355.

<sup>21</sup> См.: Бутусова Н.В. *Культура управления и конституционный принцип суверенитета народа (на примере России)* // Општествени промени во глобални от свет: книга на апстракти/ Петта меѓународна научна конференција.- Штип: Универзитет ГоцеДелчев, 2018.- С. 499-523.

идеологической и иных основных функций государства.

*Регулятивная функция конституционно-правовой ответственности государства* по отношению к народу, обществу, личности должна реализовываться посредством его каждодневной деятельности в направлениях, очерченных Конституцией, в связи с выполнением им обязанностей по обеспечению социально-экономического развития страны, гарантированию прав и свобод человека и гражданина и созданием условий для реального народовластия (ст.2,3 Конституции РФ).

Эта деятельность государства будет успешной *только при условии выбора правильной, научно обоснованной стратегии развития Российской Федерации*. Разработка такой стратегии - одно из важнейших проявлений позитивной ответственности государства, его регулятивной функции.

Так, по мнению одного из авторитетных российских ученых - экономистов, сейчас, «когда в повестке дня ... глобальный экономический кризис», России необходимо, как можно быстрее «менять модель социально-экономического развития»: этот кризис «переживут только производящие экономики, к которым Россию можно отнести с очень большой натяжкой».<sup>22</sup>

В частности, необходимо напомнить то, что запасов нефти и газа в России (в настоящее время наших главных природных богатств), по мнению ученых, еще хватит на несколько десятков лет. Отсюда не риторический вопрос о том, чем будут обогреваться люди в России в холодную зиму, когда эти запасы будут исчерпаны? Кроме того, сама добыча нефти и газа чрезвычайно вредит экологии, негативно влияет на изменение климата. Во многих странах поэтому активно развивается альтернативная энергетика. По сравнению с США и, странами ЕС использование возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в России находится еще на низком уровне. Лидером в этой области в последние годы становится Китай, провозгласивший курс на строительство «экологической цивилизации»: только за четыре года производство солнечной энергии там увеличилось в двадцать раз, а к середине века страна намерена получать восемьдесят процентов энергии из возобновляемых источников энергии. В связи с этим, по мнению экспертов, спрос на нефть в мире упадет уже в текущем десятилетии.<sup>23</sup>

Разрабатывая стратегию развития страны, нужно учитывать, что глобальные проблемы современности подготовили новую почву под усиление роли государства, его места в жизни планетарного сообщества людей. Именно государства, в первую очередь, несут основную ответственность за сохранение и развитие нашей цивилизации. Неслучайно, в Обращении российских ученых к Международному научному сообществу, подписанному ведущими российскими

<sup>22</sup> Симчера В.М. *Правда и ложь статистики* //Завтра. 2020. №8. С.6.

<sup>23</sup> См.:[https://pikabu.ru/story/novyy\\_otchyot\\_rimskogo\\_kluba\\_kapitalizm\\_razrushenie\\_planety\\_i\\_drugie\\_globalnyie\\_ugrozyi\\_5875794](https://pikabu.ru/story/novyy_otchyot_rimskogo_kluba_kapitalizm_razrushenie_planety_i_drugie_globalnyie_ugrozyi_5875794)( дата обращения 1.03.2018);[https://ru.wikipedia.org/wiki/Альтернативная\\_энергетика](https://ru.wikipedia.org/wiki/Альтернативная_энергетика) (дата обращения: 1.06.2020).

учеными, содержится призыв «признать необходимость сохранения земной цивилизации» «в качестве фундаментальной цивилизационной цели человечества» и «ввести данную цель в качестве конституционной основы государств, входящих в ООН»(курсив наш. -Н.Б)<sup>24</sup>. По мнению ученых, для предотвращения реальной угрозы существованию современной цивилизации необходим переход всех государств на новую стратегию, модель *устойчивого развития* (“*sustainable development*”), означающую *научно обоснованное, управляемое, целенаправленное гармоничное развитие человечества как единого целого с природой и на основе общечеловеческих ценностей*.

Согласно различным научно обоснованным моделям и сценариям развития современной цивилизации на ближайшие десятилетия, у человечества не так уж много времени для осуществления перехода к устойчивому развитию : первая четверть XXI века - критический момент в человеческой истории<sup>25</sup>, поэтому на каждое государство и гражданское общество ложится *ответственность не только перед настоящими, но и перед будущими поколениями за то, чтобы не опоздать с практической реализацией стратегии перехода к устойчивому развитию*. Этот вывод подтвержден в 2018 г. в юбилейном Докладе Римского клуба «Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet», который остается основной научной площадкой в мире, формулирующей повестку ответственного глобализма и устойчивого развития. Ведущие эксперты пришли к однозначному выводу о неизбежности коренной смены парадигмы развития всей нашей цивилизации, призывая к развитию альтернативной экономики и гармонизации отношений с Природой, «новому Просвещению», духовно-нравственному мировоззрению, единой планетарной гармоничной цивилизации<sup>26</sup>.

Как субъект международного права Россия с ее огромной территорией и богатыми природными ресурсами ответственна за их разумное и экологически безопасное использование не только перед собственным народом, но и перед международным сообществом.

В соответствии с рекомендациями конференций ООН, России, как и другим государствам, до 2005 года следовало разработать *национальную стратегию устойчивого развития*. И большинство стран такую работу провели. В России было принято ряд промежуточных документов, но с 2004 года работа над Государственной стратегией устойчивого развития и проектом Федерального

---

<sup>24</sup> *Обращение российских ученых к Международному научному сообществу*// Парламентская газета.- 2003.-26 нояб.

<sup>25</sup> См. : подробно :Бутусова Н.В.*О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию*// Современное общество и право.2016,№2, С. 55-62; Бутусова Н.В. *О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления)*//Конституционное и муниципальное право. 2013,№ 1. С.8 - 11.

<sup>26</sup> См.: <https://www.researchgate.net/publication/322179030>(дата обращения: 1.03. 2018)

закона « О государственной политике по обеспечению перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с 2004 года была прекращена<sup>27</sup>, что едва ли можно признать оправданным не только с точки зрения интересов России, но и интересов всего мира. В Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций «*Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*» от 25 сентября 2015 года утверждены Цели и задачи государств-членов ООН в области устойчивого развития. Как говорится в Преамбуле этого документа, «мы преисполнены решимости уберечь планету от деградации, в том числе посредством внедрения рациональных моделей потребления и производства, рационального использования ее природных ресурсов и принятия неотложных мер в связи с изменением климата, с тем чтобы планета могла обеспечивать удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений, ...чтобы все люди могли жить в условиях процветания и благополучия и чтобы экономический, социальный и технический прогресс продолжался в гармонии с природой».<sup>28</sup>

В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об итогах парламентских слушаний “Повестки дня ООН в области развития на период после 2015 года – практические аспекты реализации» от 2 марта 2016 года № 95-СФ было сказано, что «органы законодательной власти Российской Федерации подтверждают свою приверженность целям устойчивого развития»<sup>29</sup>. Однако пока решительных шагов, направленных на реализацию этих целей в России не сделано.

*Переход России к устойчивому развитию возможен только при условии серьезных системных преобразований всех сторон жизни общества и государства.* Это означает уход от все еще продолжающегося доминирующего сырьевого развития - в 21 веке абсолютно бесперспективного не только с социально-экономической, но и с экологической точки зрения, деофшоризацию российской экономики, переход от элитарной к реальной демократии, развитие и поощрение активности гражданского общества, активизация усилий государства по борьбе с коррупцией во всех эшелонах власти, укрепление законности в стране и т.д.

Как составная часть этих преобразований может рассматриваться конституционная реформа. С проведения *конституционной реформы* неизбежно придется начать перевод системы российского законодательства на модель устойчивого развития. Эту задачу в ближайшие годы, по-видимому, предстоит

<sup>27</sup> См. подробно: Бутусова Н.В. *Конституционно-правовой статус Российского государства*. - М.- Воронеж, 2006. С.104-106.

<sup>28</sup> [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf) (дата обращения: 10.03.2016).

<sup>29</sup> [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&collection=1&nd=201105882&page=1&rdk=0&link\\_id=6#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&collection=1&nd=201105882&page=1&rdk=0&link_id=6#10)(дата обращения :10.03.2016).

решить всем странам, так как ни в одном государстве мира действующие конституции в полной мере не отвечают требованиям обеспечения устойчивого развития. Реформирование принципиальных положений российской Конституции, как известно, возможно только в результате принятия новой Конституции, что возможно только в рамках *пересмотра действующего Основного Закона* (ст.135 Конституции РФ).

Толькоответственноеконституционноереформирование,рассматривающее Конституцию как безусловную социальную ценность демократического общества и государства способно создать надежную, научно обоснованную конституционную основу для развития страны и ее народа.

Реформирование Конституции способно привести к позитивным изменениям и может быть охарактеризовано как *ответственное* только при *соблюдении ряда условий субъективного и объективного характера*.

### ***3.Объективные и субъективные условия и черты ответственного конституционного реформирования***

Понятие «ответственного» конституционноереформирования, на наш взгляд, не равнозначно понятию «успешного» конституционного реформирования, поскольку последнее -чрезвычайно субъективно. Так, российская правящая политическая элита оценивает итоги недавнего всенародного голосования 2020 года по поправкам к Конституции России как успех, даже триумф: ведь согласно официальным данным, утвержденным ЦИК России, поправки в Конституцию РФ одобрили 77,92% проголосовавших при явке в 67,97%<sup>30</sup>. Однако не только оппозиционные политики, но и абсолютное большинство ученых-юристов – специалистов в области конституционного права, это мнение не разделяет<sup>31</sup>. Разная оценка в обществе итогов и процедуры всенародного голосования, по-видимому, объясняется различным пониманием роли и значения самой Конституции в современном мире, различиями в правовой культуре и правосознании. Понятие «ответственного реформирования» требует определять успешность конституционной реформы не только по формальным показателям, но учитывать соблюдение ряда требований, предъявляемых к конституционному реформированию: объективных и субъективных условий (факторов).

Необходимым условием успешного проведения конституционной реформы (*своего рода субъективным фактором*) является такая ситуация, когда «верхи» (органы государственной власти олицетворяющие государство в правовом отношении с народом) выражают политическую волю на ее

---

<sup>30</sup> См.: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63372.html/>( дата обращения: 05.07.2020).

<sup>31</sup> См.например:*Деконструкция Конституции*//<http://liberal.ru/lm-ekspertiza/dekonstrukciya-konstitucii> (дата обращения: 15.03.2020); [https://www.youtube.com/watch?v=gQWWw0F3i\\_g&feature=youtu.be&fbclid=IwAR03aIPTjcnmuePgQlBn3kLQH4KaMURhpp9M6gassx5C434CKOsTdHr\\_owo4](https://www.youtube.com/watch?v=gQWWw0F3i_g&feature=youtu.be&fbclid=IwAR03aIPTjcnmuePgQlBn3kLQH4KaMURhpp9M6gassx5C434CKOsTdHr_owo4)

проведение, а народ понимает для чего это необходимо, почему такая реформа соответствует его интересам.

Важно, чтобы цели конституционной реформы были сформулированы представителями властвующей элиты предельно честно, открыто и последовательно, с уважением к народу, поскольку никакие ухищрения политтехнологов не в состоянии помешать пониманию истинных целей реформы не только специалистами в области конституционного права, но и людьми, не имеющими юридических познаний. На основе собственных наблюдений, опросов людей старшего поколения, участвовавших во всенародном голосовании, могу сказать, как они поняли цель этого голосования: поддержать Президента Путина. Все говорили примерно одинаково: «Я Конституцию не читал (а), политикой не интересуюсь, но я за Путина, пусть он будет, пока у него хватит сил. При нем пенсии и зарплаты платят, не задерживают, да и со страной в мире стали считаться»

Отметим, что действительно после «лихих 90-х» Президентом В.В.Путиным сделано очень много: по его словам, «пришлось разгрести завалы проблем»<sup>32</sup>, оставленные его предшественником (Президентом Б. Ельциным). Но стране для дальнейшего поступательного устойчивого развития давно уже нуждается в научно обоснованной, разработанной с неформальным участием гражданского общества Стратегии развития страны на ближайшие десятилетия и в серьезных, даже кардинальных переменах не только в области экономики, но во всех иных сферах жизни общества, в том числе, речь идет об укреплении законности и правопорядка, повышении уровня правовой культуры общества и политической элиты.

А это уже – *объективные условия для модернизации действующей Конституции* и весьма серьезные. Поэтому главные причины, требующие начинать работу над проектом новой Конституцией уже сегодня, связаны с решением задач по переходу страны к устойчивому развитию – новому цивилизационному этапу развития, который может быть определен, по словам В.В.Путина, как переход «в новую культурную, экономическую, технологическую геополитическую эпоху».<sup>33</sup> Главный вопрос: готова ли нынешняя российская элита во главе с действующим Президентом к таким реформам, ведь медлить уже нельзя.

#### ***4. Конституция как социальная ценность и конституционная реформа 2020 года в России***

Конституция как правовой и идеологический документ полностью способна реализовать свой ценностный потенциал лишь тогда, когда

---

<sup>32</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 г// Российская газета. 2003. 17 мая.

<sup>33</sup> Путин В.В. Россия сосредотачивается - вызовы на которые мы должны ответить// Известия.2012.16 янв.

обеспечивает регулирование общественных отношений адекватно потребностям общественного развития, и Конституция РФ с множеством ее изъянов и пробелов уже с трудом справляется с этой задачей. Однако, следует признать, что небезосновательно учеными, многие годы поддерживающими отношение официальных властей к Конституции как к «священной корове», которую нельзя трогать, в качестве главного аргумента против конституционного реформирования выдвигается тезис об опасности в ходе его проведения нарушить политическую стабильность в обществе, гарантом которой и является действующая Конституция. Такая опасность реально существует, особенно в случае превращения Конституции в инструмент, средство политики, и недавно завершившаяся конституционная реформа, не объединившая, а расколовшая общество, это красноречиво подтверждает.<sup>34</sup>

*Конституция является безусловной ценностью только тогда, когда именно ей подчинена политика государства во всех сферах жизни, а политическая конъюнктура и целесообразность никогда не могут быть поставлены выше требований конституционной законности и конституционной стабильности. В результате приспособления Основного Закона к политической конъюнктуре, конституция дискредитируется, утрачивает ценность документа, содержащего важные доктринальные положения, являющиеся правовой и идеологической основой развития общества и государства. Подобные подходы абсолютно неприемлемы не только при подготовке новой Конституции, но и при реформировании действующей Конституции путем внесения поправок.*

Прошедшая конституционная реформа обнажила серьезнейшую проблему, мешающую прогрессивному демократическому развитию страны – низкий уровень правового сознания и правовой культуры не только части российского общества, но и правящей элиты, по всей видимости, *не рассматривающей Конституцию как безусловную ценность демократического общества и государства.*

Признание Конституции безусловной социальной ценностью предполагает проявление уважения к ней как к Основному закону страны. Едва ли об уважении к Конституции свидетельствует сам состав Рабочей группы (где юридическое образование имели всего 11 из 75 членов, а большинство – это известные музыканты, артисты, спортсмены и т.д.) а также и обсуждение предложений по поправкам «наскоком, с голоса», в ходе процедуры, которая формировалась по ходу самого реформирования и создавала впечатление «спектакля». Возможно, именно вследствие недостаточного профессионализма большинства членов рабочей группы не были поддержаны очень многие действительно важные для управления страной предложения по поправкам, в частности, о стратегическом социально-ориентированном планировании и др.

<sup>34</sup> См.: Как Москва пытается протестовать против обнуления//<https://novayagazeta.ru/articles/2020/07/16/86292/> (дата обращения: 16.07.2020).

Вызывает серьезные сомнения легитимность Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>35</sup>, который помимо собственной поправки включает и нормы, регулирующие процедуру ее вступления в силу, а также общие положения, касающиеся общероссийского голосования « по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» - эти процедуры, так сказать, *одноразового использования*, подобно процедурам, предусмотренным Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, утвержденным тогда подзаконным актом – Указом Президента <sup>36</sup>. А теперь аналогичным образом процедуры детализированы и утверждены Постановлением Центральной Избирательной Комиссии «Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»<sup>37</sup>.

Однако *процедура реформирования*, предусмотренная упомянутым Законом РФ о поправке к Конституции РФ *противоречит ст.136 Конституции*, в соответствии с которой поправки к Конституции вступают в силу «после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации». Упомянутая норма Конституция не предусматривает никаких промежуточных этапов: ни проверки на конституционность процедуры внесения поправок и их текста, ни общероссийского голосования, кстати, очень напоминающее референдум, но лишенное по сравнению с референдумом важных процессуальных гарантий (в частности, агитационного периода и др.). А российские законы «не должны противоречить Конституции Российской Федерации»(ч.1 ст.15 Конституции РФ).Излишне доказывать, что *ответственное реформирование Основного Закона должно осуществляться только в рамках закона* :конституционный принцип законности( ч .2 ст.15 Конституции РФ)-один из основ конституционного строя Российской Федерации, а «никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» (ч. 2ст.16 Конституции РФ).

Как проявление неуважения к действующей Конституции России следует рассматривать нарушение в процессе ее реформирования принципиальных положений Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»от 04.03.1998 N 33-ФЗ

---

<sup>35</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения :15.03.2020).

<sup>36</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1993 г. № 1633//<http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597>(дата обращения: 14.03.2020).

<sup>37</sup> Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 20.03.2020 N 244/1804-7 (ред. от 23.06.2020) <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74111490/>( дата обращения:06.06. 2020)

<sup>38</sup>, непосредственно конкретизирующего предусмотренную Конституцией процедуру внесения поправок в ее текст. Речь идет о ч.2 ст. 2, в соответствии с которой *«одним законом о поправке охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста»*, и ст.9,ч.2 ст. 11, согласно которым законодательный орган субъекта РФ обязан рассмотреть Закон о поправке к Конституции *«в срок не позднее одного года со дня его принятия»*, а Совет Федерации *«устанавливает результаты этого рассмотрения» «на своем очередном заседании, следующем за днем истечения» данного срока*<sup>39</sup>.

Ранее внесенные поправки в Конституцию России (в 2008г. и 2014г), включались в отдельные законы<sup>40</sup>, хотя это были весьма лаконичные поправки, не идущие ни в какое сравнение с масштабными изменениями текста Конституции, которые называются «поправкой к Конституции», но охватывают десятки разнородных по содержанию статей с 3-й по 8-ю главы, т.е., фактически представляют собой новую редакцию Конституции Российской Федерации. Несомненно, организаторы общероссийского голосования «по поправке к Конституции» понимали, что за поправки, относящиеся непосредственно к функционированию публичной власти, народ может не проголосовать, поэтому их объединили с социальными поправками и внесли в один закон: то есть целесообразность (с точки зрения интересов элиты) одержала верх над законностью.

Нарушения ст.9 и ч.2 ст. 11 ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» не вызвало такой бурной негативной реакции гражданского общества, как нарушение требований ч. 2 ст.2.Возможно, это потому что, эти положения закона и ранее не соблюдались. Если проанализировать хронологию внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, то можно увидеть, что *вся процедура внесения и рассмотрения поправок в Основной Закон*, начиная от официального внесения предложения о поправке к Конституции в Государственную Думу Федерального Собрания РФ до вступления поправок в силу в 2008 г. заняла менее двух месяцев, а в 2014 г., когда поправки вносились дважды, соответственно: четыре и четыре с половиной месяца. Между тем, в соответствии с упомянутым Законом, *только органами законодательной власти субъектов Российской Федерации Закон о поправке к Конституции может рассматриваться в течение 1 года со дня*

---

<sup>38</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18043/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/) (дата обращения: 10.08. 2020)

<sup>39</sup> См.: там же.

<sup>40</sup> См.,например : Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Федер. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ // [Российская газета](#). 31.12.2008; .О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // [Российская газета](#). 31.12.2008.

*его принятия*, юридически значимым обстоятельством является не скорость рассмотрения Закона о поправке субъектами РФ, а *истечение годовичного срока со дня принятия этого закона*.

«Ускоренное» рассмотрение законов о поправках к Конституции вопреки требований Закона, едва ли свидетельствует об уважении и к упомянутому Закону и к Конституции Российской Федерации. Здесь есть основания и для вывода о нарушении конституционного принципа федерализма (ст.1,ст.5) как одного из основ конституционного строя Российской Федерации. Ведь годовичный срок для рассмотрения закона о поправках в субъектах РФ установлен в связи с тем, что это – весьма ответственный шаг: речь идет об Основном Законе государства, и у субъектов Российской Федерации должно быть достаточно времени для принятия ответственного, взвешенного решения. Тем более что ряд новых положений конституционных изменений, в частности, о возможности создания на территории Российской Федерации, так называемых, *федеральных территорий* (ч.1ст.67), вызвали вполне обоснованную тревогу многих субъектов Российской Федерации. Можно ли говорить об ответственном конституционном реформировании, когда на изучение всех изменений Конституции, предусмотренных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ, у субъектов Федерации был всего 1 день ! Неслучайно, в ряде законодательных органах власти депутаты говорили о грубых нарушениях предусмотренной законом процедуры и об ее профанации.<sup>41</sup>

Демократической практикой разработки конституционных текстов всегда уделялось немалое значение не только содержанию, но и форме конституции, понимаемой в одном из существующих аспектов как определенное внутреннее строение, внутренняя структура Основного закона, когда нормы, составляющие те или иные конституционные институты, располагаются в самостоятельных структурных частях, например, в конкретных главах, (в частности, нормы конституционного института основ конституционного строя составляют 1 главу Конституции РФ, а нормы основ правового статуса личности включены в главу 2). Такая системность необходима для лучшего уяснения и простоты поиска конституционного текста, который должен быть доступен для понимания любому гражданину. Если говорить о форме Конституции в новой редакции, то очевидно, что бессистемное изменение и включение норм, тяготеющих по смыслу к 1 и 2-й главам (нормы которых нельзя было изменять), в главы, посвященные федеративному устройству и органам государственной власти, привело к нарушению логики конституционного текста, внутренней структуры Основного Закона, к «утяжелению» содержания конституционных норм и даже их эклектичному соединению. Примером «конституционного эклектизма» может служить статья 67.1 (здесь говорится и о правопреемстве России, и о

<sup>41</sup> См.: *Обсуждение закона о поправке к Конституции в Московской городской Думе* // <https://www.youtube.com/watch?v=h0FqHXWkcA> (15.03.2020).

территории, и вере в Бога, и об исторической правде, и о детях), и подобная конструкция нормы, к сожалению, - не единственный пример.

По содержанию все изменения текста Конституции можно разделить на две группы: изменения, касающиеся органов публичной власти и так называемые «социальные поправки» (как их назвали СМИ).

Что касается «социальных поправок», то они в большинстве случаев дублируют или несколько детализируют то, что уже закреплено в действующей Конституции (в 1 и 2 главах) и (или) в федеральных законах, отдельным положениям которых теперь придана конституционная значимость.

Разумеется, эта конституционная реформа проводилась ради закрепления изменений первой группы. Конечная цель всех этих поправок - укрепление президентской вертикали власти путем дальнейшего расширения полномочий главы государства и гарантий деятельности Президента РФ (как действующего, так и прекратившего исполнять свои полномочия). В этих целях, в соответствии со ст.83 создается и институт «пожизненного сенаторства» и Государственный Совет Российской Федерации, важную роль в этой системе играет и Администрация Президента, которая формируется в целях обеспечения реализации полномочий Президента (п. «и» ст.83).

Исполнительная власть стала еще более зависимой от Президента, он ею теперь официально руководит, а Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом (ст.110,ст.113). Государственная Дума и Совет Федерации получили некоторые дополнительные полномочия по формированию органов государственной власти, но утверждение и назначение ими кандидатур на те, или иные должности осуществляется только по представлению Президента РФ. Президент формирует и судебную власть (сам непосредственно или через Совет Федерации), а теперь может через Совет Федерации прекращать полномочия Председателей и заместителей Председателей Конституционного и Верховного Судов, а также кассационных и апелляционных судов, и всех судей названных судов по довольно неопределенным основаниям (ч.2 п. «л» ст.102). Конституционный Суд, численность которого сокращена с 19 до 11 судей, наделен серьезным объемом дополнительных полномочий, которые в большинстве случаев также должны способствовать реализации президентской власти (ст.125). Собственно, полномочия Президента теперь могут распространяться и на органы местного самоуправления (ч.2 ст. 80), которых лишили организационной самостоятельности (ч. 1.1 ст.130), что является прямым нарушением ст. 12 Конституции, обладающей более высокой юридической силой, чем внесенные изменения в текст Основного Закона. В этом ряду нововведений так называемое «обнуление» президентских сроков (ч.3.1.ст.81), превращающее действующего Президента фактически в пожизненного главу государства, вполне логично вписывается в концепцию реформирования публичной власти в России на основе

*принципа ее односторонней централизации.*

Анализируя упомянутые изменения, необходимо отметить следующее: аксиомой управленческой науки является вывод о том, что *эффективным может быть лишь управление, основанное на оптимальном сочетании централизации и децентрализации власти.* Кроме того, в результате «совершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» были созданы коллизии с конституционными нормами, закрепляющими демократические принципы ее организации и функционирования (принцип разделения властей - ст.10 Конституции, принцип независимости судей- ст.120 и др.), что является *серьезным ударом по авторитету Основного Закона страны.*

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Концепция конституционно-правовой ответственности государства позволяет выявлять требующие устранения деструктивные проявления «деконституционализации»<sup>42</sup> в деятельности российского государства, в том числе в ходе конституционного реформирования.

Прошедшая конституционная реформа, к сожалению, не способствовавшая укреплению законности и росту правовой культуры общества, актуализировала проблему разработки и принятия новой Конституции России. Но говоря о будущей конституционной реформе в России, необходимо избежать «конституционного романтизма» и «конституционного идеализма»: хотя недостатки действующей Конституции (теперь уже в новой редакции) очевидны, было бы опрометчивым начинать конституционную реформу, не проводя глубоких, системных преобразований всех сторон жизни российского общества и государства. Следовательно, конституционная реформа может рассматриваться как составная часть этих преобразований.

Важным ответственным шагом российского государства, находящегося в правовом состоянии ответственности по отношению к народу, обществу, человеку и гражданину была бы разработка и принятие Государственной стратегией устойчивого развития и Федерального закона «О государственной политике по обеспечению перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Указанные документы должны быть результатом глубокого научного осмысления всего спектра проблем перехода в устойчивому развитию представителями различных отраслей знаний, с участием политиков, органов власти, различных структур гражданского общества.

При условии официального принятия указанных документов есть все основания для признания их в качестве важного источника государственной идеологии в современный период. Государственная идеология устойчивого развития России представляет собой концептуально, научно обоснованную

<sup>42</sup> См.: Добрынин Н.М. *Деконституционализация – ожидаемое или норма жизни?//* Государство и право.2010.№5. С. 5-14.

систему взглядов и идей, определяющих стратегию качественно новой (в гармонии с природой) модели развития общества и государства, ориентированной на претворение в жизнь гуманистических ценностей и идеалов и предотвращение угроз развитию современной цивилизации при обеспечении соблюдения национальных интересов России.

«В Конституции России в концентрированном виде должны быть закреплены основные цели, задачи и принципы новой цивилизационной модели развития, определены полномочия и ответственность российского государства по отношению к народу, обществу, индивиду, важная роль науки и научного сообщества в новых исторических условиях, а также заложена юридическая основа для правового регулирования отношений в русле устойчивого развития всеми отраслями российского права».<sup>43</sup>

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Алексеев С.С. *Общая теория права*. Т.2.- М., 1982.
2. Архипов С.И. *Субъект права в центре правовой системы*// Государство и право. 2005. №7. С. С.14-15.
3. Боброва Н.А. *Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография*. Москва: Юрлитинформ, 2019.
4. Бутусова Н.В. *Государственно-правовые отношения между государством и личностью: монография. 2-е изд., перераб. и доп.* М.: Издательство Юрайт, 2018.
5. Бутусова Н.В. *Конституционно-правовой статус Российского государства: монография*. М.: Изд-во МГУ; Воронеж: Изд-во ВГУ. 2006.
6. Бутусова Н.В. *Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории*. Воронеж: ВГУ, 2005
7. Бутусова Н.В. *Культура управления и конституционный принцип суверенитета народа (на примере России)*// Општествените промени во глобалниот свет: книга на апстракти/ Петта меѓународна научна конференција.- Штип: Универзитет ГоцеДелчев, 2018.- С. 499-523.
8. Бутусова Н.В. *О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию*// Современное общество и право. 2016, №2, С. 55-62
9. Бутусова Н.В. *О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления)*// Конституционное и муниципальное право. 2013, №1. С.8 - 11.
10. Бутусова Н.В. *О конституционно-правовой ответственности Российского государства* // Конституционализм и государствоведение, 2019. №4, С.5-10.
11. Галжиев К.С. *Введение в политическую науку*. М., 1997.

<sup>43</sup> Бутусова Н.В. *О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления)*// Конституционное и муниципальное право. 2013. №1. С.11.

12. Зорькин В.Д. *Конституционный вектор России: 20 лет реализации Основного Закона страны*// Российская газета.19.11. 2013.
13. Добрынин Н.М. *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.
14. Добрынин Н.М. *Деконституционализация – ожидаемое или норма жизни?*// Государство и право.2010.№5. С. 5-14.
15. *Деконструкция Конституции*//<http://liberal.ru/lm-ekspertiza/dekonstrukciya-konstitucii> (дата обращения: 15.03.2020).
16. *Как Москва пытается протестовать против обнуления* // <https://pochaugazeta.ru/articles/2020/07/16/86292/> (дата обращения: 16.07.2020)
17. Матузов Н.И. *Актуальные проблемы теории права.* Саратов, 2003. *Обсуждение закона о поправке в Московской городской Думе*//<https://www.youtube.com/watch?v=-h0FqHXWkcA> (15.03.2020)
18. *Обращение российских ученых к Международному научному сообществу*// Парламентская газета.- 2003.-26 нояб.
19. *Общая теория государства и права: академический курс в 3-х томах.* Изд.4-е.перераб. и доп./ Отв. ред проф. М.Н. Марченко. Том 1. М., 2016
20. Основин В.С. *Советские государственно-правовые отношения.* М., 1965
21. *Официальные итоги голосования по поправке к Конституции*//<http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63372.html/>( дата обращения: 05.07.2020)
22. Путин В.В. *Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить*//Известия.2012.16 янв.
23. Симчера В.М. *Правда и ложь статистики* //Завтра. 2020. №8. С.6.
24. *Теория государства и права : курс лекций/ под ред. Н.И.Матузоваи А.В. Малько, - 3 изд. перераб и доп.- М., 2017.*
25. Тихомиров Ю.А. *Государство на рубеже столетий* // Государство и право. 1997. № 2. С.24-27.
26. Шон Д.Т. *Конституционная ответственность*//Государство и право.1995.№7 С.35-43.
27. Эбзеев Б.С. *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации.* М.,2005.
28. «Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet»//.: <https://www.researchgate.net/publication/322179030>( дата обращения: 1.03. 2018).
29. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)(дата обращения: 5.07.2020).
30. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 //<https://unctad.org/>

- [meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1\\_ru.pdf](#) (дата обращения: 10.03.2016).
31. О референдуме Российской Федерации: Федер.конст. закон от 28.06.2004 №5-АРП// СЗ РФ. - 2004.- №27. - Ст. 2710.
  32. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020)// <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7279>( дата обращения: 10.06.2020)
  33. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : Федер. Закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18043/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/) (дата обращения: 10.08.2020)
  34. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения :15.03.2020)
  35. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Федер. закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ // [Российская газета](#). 31.12.2008.
  36. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // [Российская газета](#). 31.12.2008.
  37. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1993 г. № 1633// <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597>(дата обращения: 14.03.2020).
  38. Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 20.03.2020 N 244/1804-7 (ред. от 23.06.2020)<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74111490/>( дата обращения:06.06.2020)
  39. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об итогах парламентских слушаний «Повестки дня ООН в области развития на период после 2015 года – практические аспекты реализации» от 2 марта 2016 года № 95-СФ//[http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&collection=1&nd=201105882&page=1&rdk=0&link\\_id=6#I0](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&collection=1&nd=201105882&page=1&rdk=0&link_id=6#I0)(дата обращения :10.03.2016).
  40. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 г//[Российская газета](#). 17.05.2003.