

Время власти на часах Конституционного Суда Российской Федерации

В. В. Скитович

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: v.skit@mail.ru

В. В. Седельник

кандидат юридических наук, доцент,

заведующая кафедрой теории и истории государства и права

Гродненского государственного университета им. Янки Купалы.

Адрес: УО «Гродненский государственный университет имени Янки Купалы»,
230023, Республика Беларусь, г. Гродно, ул. Ожешко, д. 22.
E-mail: v.sedelnik58@mail.ru

Power Time on the Clocks of the Constitutional Court of Russian Federation

V. V. Skitovich

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: v.skit@mail.ru

V. V. Sedelnik

Doctor of Law, Associate Professor, Head of Department of Theory and History
of State and Law of the Yanka Kupala Grodno State University.

Address: Yanka Kupala Grodno State University, 22, Ozesko street,
Grodno, 230023, Republik of Belarus.
E-mail: v.sedelnik58@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается Заключение Конституционного Суда Российской Федерации по поправке к Конституции Российской Федерации, посвященной совершенствованию регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Анализируются аргументы Суда, приведенные им в пользу положения, касающегося наделения действующего российского президента возможностью избираться на соответствующую должность сверх установленных Конституцией Российской Федерации сроков. Указывается, что сделанный законодателем выбор конституционных ценностей несет в себе правовую составляющую и в таком качестве может быть рассмотрен Конституционным Судом в рамках его специальной компетенции высшего органа конституционного контроля. Конституционная поправка рассматривается с точки зрения правила о запрете обратной силы закона. Представительная власть вопреки логике законотворческого процесса придала обратную силу норме, фактически ухудшающей положение избирателей, поскольку им теперь придется выбирать между конкурентами, один из которых – действующий президент – имеет перед другими ряд фактических преимуществ. Участие действующего главы государства в избирательной кампании сверх установленных законодательством сроков ограничивает свободу электоральной конкуренции. В статье делается вывод о том, что российский конституционный законодатель отступил от присущего республиканской форме правления принципа сменяемости власти. Такого рода законодательные новеллы не согласуются с идеей реального народовластия. Правовая позиция Конституционного Суда по данной поправке нарушила правило о единстве судебной практики, требующее, чтобы в схожих ситуациях принимались схожие решения.

Ключевые слова: республиканская форма правления, народовластие, поправка к Конституции, сменяемость государственной власти, обратная сила закона, темпоральные границы президентских полномочий.

Abstract

The article examines the Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation, dedicated to improve the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities. The article analyzes the arguments of the Court, cited by it in favor of the provision concerning the granting of the current Russian president the opportunity to be elected to the corresponding position beyond the terms established by the Constitution of the Russian Federation. It is indicated that the choice of constitutional values made by the legislator carries a legal component and, as such, can be considered by the Constitutional Court within the framework of its special competence of the supreme body of constitutional control. The constitutional amendment is viewed from the perspective of the rule prohibiting retroactive effect of the law. The representative power, contrary to the logic of the legislative process, has given retroactive effect to a norm that actually worsens the situation of voters, since they now have to choose between competitors, one of whom – the current president – has a number of actual advantages over the others. Participation of the incumbent head of state in the election campaign beyond the time limit established by law restricts freedom of electoral competition. The article concludes that the Russian constitutional legislator has departed from the principle of change of power inherent in the republican form of government. Legislative novelties of this kind are inconsistent with the idea of real democracy. The legal position of the Constitutional Court on this amendment violated the rule on the unity of judicial practice, which requires that similar decisions be made in similar situations. The legal position of the Constitutional Court on this amendment violated the rule on the unity of judicial practice, which requires that similar decisions be made in similar situations.

Keywords: republican form of government, democracy, amendment to the Constitution, change of state power, retroactive force of law, temporal boundaries of presidential powers.

В марте 2020 г. на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Суд) была представлена поправка к Основному Закону страны, посвященная совершенствованию «регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹. В числе юридических новелл, которые принесла поправка, имелась вызвавшая неоднозначную реакцию российской юридической общественности идея так называемого обнуления президентских сроков.

Среди прочих вопросов предметом судебного контроля в этом деле стали темпоральные границы президентской власти. В 1993 г. эти границы нашли закрепление в конституционной норме, согласно которой одно и то же лицо не могло занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Практика показала несовершенство данного положения, и теперь, после принятия соответствующей поправки,

такой запрет стал выглядеть вполне категорично, поскольку не содержит имевшуюся в прежнем тексте оговорку «подряд». Правда, саму по себе эту меру нельзя считать достаточно эффективной, поскольку президентский срок в 2008 г. был увеличен с четырех до шести лет, т. е. весьма существенно – наполовину. Уместно заметить, что подобное изменение срока полномочий лица, занимающего высший государственный пост, идет вразрез с европейской практикой, которая направлена не на увеличение, а, наоборот, на сокращение такого рода сроков. Например, Франция, страна с давними традициями президентской формы правления, в 2002 г. сократила срок пребывания главы государства на соответствующей должности с семи до пяти лет.

При всем том нет никаких сомнений, что Конституционный Суд, положительно оценив норму, которая запрещает одному и тому же лицу занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков, сделал шаг вперед на пути к реализации принципа сменяемости власти. Однако, ограничив время пребывания одного и того же лица на президентской должности, Суд тут же признал соответствующей Конституции другую, содержащуюся в поправке новеллу, которая, по сути дела, имеет прямо противоположный смысл. Согласно ее тексту, данное положение применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность президента Российской Федерации, «без учета сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

момент вступления в силу» названной поправки и «не исключает» для него возможность занимать указанную должность в течение общих установленных Конституцией сроков»¹.

Содержание обеих этих норм признано Судом соответствующим положениям глав Конституции Российской Федерации, которые определяют основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, а также установленный порядок принятия конституционных поправок. Попробуем дать оценку того, насколько убедительны аргументы Суда, обосновывающие конституционность внесенной в статью 81 Основного закона новеллы, и как идея так называемого обнуления президентских сроков вписывается в демократические стандарты организации государственной власти.

В Заключении Суда говорится, что решение о предельном числе полномочий, в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом, по существу, всегда является вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями.

О каких именно ценностях идет речь? Текст одобренной Судом поправки гласит, что она применяется к лицу, «занимавшему и (или) занимающему должность президента Российской Федерации». Однако каждому понятно, что, хотя поправка сформулирована абстрактно, она подразумевает отнюдь не абстрактное, а вполне конкретное лицо – то, которое занимает названную должность в данный момент и по чьей инициативе данная поправка была внесена на рассмотрение Конституционного Суда. Таким образом, реальный выбор, стоявший перед законодателем, выглядел следующим образом: с одной стороны, сменяемость власти в стране, а с другой – юридическая возможность действующему президенту

вновь баллотироваться на соответствующий пост, и этот выбор был им сделан.

Положение о сменяемости власти в Основном Законе страны прямо не закреплено, однако в рамках существующей в Российской Федерации республиканской формы правления этот важнейший принцип реального народовластия предполагается.

Идеи организации власти на демократических началах утвердились на европейском континенте как политико-идеологический противовес наследственному правлению монарха, который царствует по собственному праву и как единоличный глава государства никому не подотчетен. Пребывание монарха у власти не ограничено во времени и после его смерти переходит к преемнику в порядке престолонаследия. Отдельные элементы этой формы правления до сего дня сохранились в политической организации общества ряда стран, приняв вид конституционных монархий.

Новое время было отмечено революцией в правовом сознании передовых европейских наций, обосновавших такую политико-правовую парадигму, которая определила иной порядок образования высших государственных органов и их взаимодействие друг с другом и населением. Источником власти признавался народ, избирающий главу государства и другие верховные органы, которые реализуют свои полномочия по поручению народа и в случаях, предусмотренных законом, несут перед ним ответственность. Такая система предполагает периодическую сменяемость главы государства и, соответственно, ограниченность во времени его властных полномочий. В XX столетии с широким распространением республиканской формы правления сменяемость власти стала, образно говоря, тем фундаментом, на котором построены все современные европейские демократии.

Принцип сменяемости власти не абсолютен, он имеет вполне определенные границы и не применим, например, к судебной власти. Ключевой гарантией независимости суда выступает другая максима – несменяемость судей; она обеспечивает необходимую стабильность отправления правосудия и единообразие судебной практики. В российском законодательстве, регулирующем статус судей, это начало выражено в том, что судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия, а его полномочия могут быть прекращены или при-

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

остановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

По смыслу Заключения Конституционного Суда по поправке, сделанный представительной властью выбор диктуется соображениями целесообразности и, следовательно, находится вне судебной юрисдикции. Несет ли данная поправка правовую составляющую? Если нет, тогда, действительно, названный выбор вне компетенции Конституционного Суда. Если же такая составляющая имеется, то Суд, будучи органом конституционного контроля, может ее оценивать.

Обосновывая свою правовую позицию по данному делу, Суд указал, что определение наиболее достойного президентской должности лица «в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью «предъявить результаты своей деятельности за прошедший период»¹.

Из буквального смысла этого положения вытекает, что действующий президент в ходе предвыборной борьбы находится по сравнению с конкурентами фактически в неравном положении, поскольку на нем лежит непростая обязанность предъявить обществу итоги своей деятельности за время пребывания на соответствующем посту, а его политические соперники этого не делают. Данная правовая позиция вызывает серьезные возражения, поскольку не отражает ни реалий избирательного процесса в стране, ни всей существующей в ней политико-правовой ситуации.

Исторически сложилось так, что в российской государственности институт президентуры играет исключительно важную роль. Определяя основные направления внутренней и внешней полити-

ки, президент существенным образом влияет на организацию и функционирование всех ветвей власти в государстве. В предвыборной кампании в руках у него находится мощный административный ресурс, а также формируемый ведущими средствами массовой информации положительный образ действующего главы государства. Все это дает ему в конкурентной борьбе с политическими оппонентами за высший государственный пост существенное преимущество, которым он обладает *ex officio*, и в конкретных условиях современной России, вопреки мнению Конституционного Суда, предопределяет его победу на выборах.

Наглядным доказательством этого вывода выступает следующий факт. В постсоветской российской истории, т. е. за истекшие три десятилетия (1991–2021 гг.), выборы главы государства проводились неоднократно. При этом действовавший президент, который баллотировался на очередной срок, ни разу их не проиграл. Во всех этих случаях (кроме избирательной кампании 1996 г.) его убедительная победа была зафиксирована уже в первом туре.

Конституционная поправка, позволяя действующему главе государства баллотироваться на высший государственный пост в очередной раз, де-факто ограничивает свободу электоральной конкуренции. А это уже вопрос не политической целесообразности, а юридический вопрос, прямо связанный с обеспечением справедливости всего избирательного процесса в стране. Следовательно, выбор конституционных ценностей, сделанный представительной властью, несет в себе правовую составляющую и в таком качестве входит в компетенцию Конституционного Суда.

В обоснование своей правовой позиции Суд сослался на право народа избрать на свободных выборах наиболее достойное президентской должности лицо. Чтобы понять, каким именно образом повлияет конституционная поправка на данное право, необходимо рассмотреть юридическую технику этой законодательной новеллы.

Поскольку поправка отменяет темпоральные ограничения для замещения президентской должности задним числом, соответствующий юридический прием представляет собой придание закону обратной силы, т. е. распространение его на случаи, имевшие место до вступления его в действие. По общему правилу, закон такой силы не имеет, т. е. не распространяется на отношения, возникшие до его издания. К тому или иному фак-

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

ту или случаю необходимо применять норму, которая действовала в момент, когда произошел данный случай или имел место данный факт. Это правило создает устойчивость в отношениях между субъектами права, уверенность граждан в стабильности их правового положения, в прочности всего правопорядка в государстве. Классическая латинская формула выражает данный принцип так: *Lex prospicit, non respicit*.

Правило о запрете обратной силы закона относится к числу тех проверенных временем положений, которые признаны правовыми системами всех демократических государств. Немыслима ситуация, когда к ответственности привлекаются за деяния, не считавшиеся в момент их совершения преступными. Поэтому ретроактивность уголовного закона категорически запрещена. Статья 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года предусматривает, что никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления¹.

Статья 54 Конституции России гласит, что устанавливающий или отягчающий ответственность закон не имеет обратной силы, и никто не может нести ответственность за деяние, которое на момент его совершения не признавалось правонарушением². Более детально данный принцип раскрыт в статье 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает, что преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, а закон, устанавливающий преступность деяния, усиливаю-

щий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет³.

Запрет ретроактивности закона знает отдельные исключения, он не распространяется на случаи, когда в результате принятия такого акта положение субъектов, на которых распространяется его действие, улучшается. В уголовном праве это правило выражается в том, что обратная сила может быть придана закону, устраняющему преступность деяния или смягчающему наказание совершившему преступление лицу.

Данный подход вполне понятен, если принять во внимание значимость для любого человека права на справедливое правосудие. Не менее, а может быть, более важно это начало применительно к конституционному праву, имея в виду круг лиц, на которых распространяется возможная ретроактивность его норм.

В Заключении Конституционного Суда по поправке говорится, что соответствующее положение «объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день возможного вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания на должность президента Российской Федерации как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд»⁴. Но улучшает ли такая ретроактивность положение тех, кто после принятия конституционной поправки будет избирать этих «конкретных лиц» на президентскую должность? Мы видим, что гражданам теперь придется делать выбор между, образно говоря, игроками с явно неравными шансами на победу, поскольку один из них имеет перед другими очевидное преимущество. Таким образом, ни о каком улучшении положения избирателей говорить не приходится; и конституционная новелла

¹ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

³ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27 октября 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

⁴ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

вошла в явное противоречие с юридическим смыслом правила об обратной силе закона.

При этом, рассуждая о базовом балансе конституционных ценностей, Конституционный Суд подчеркивает, что законодатель может учитывать в этой связи «конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т. п.»¹.

Чтобы оценить степень такого рода угроз, следует ответить на вопрос о том, зачем установлены пределы для количества президентских сроков. Почему, вообще говоря, избиратели не могут позволить определенному лицу занимать высший государственный пост неограниченное время? Исторический опыт показывает, что длительное пребывание одного и того же лица на президентском посту безотносительно к его личным или деловым качествам, неизбежно способствует формированию устойчивой социальной группы чиновников самых различных категорий и рангов.

Подобно вредному холестерину, мешающему нормальной циркуляции крови в человеческом организме, государственная бюрократия имеет прямой корпоративный интерес в том, чтобы, строго говоря, ничего в обществе не менять, гарантируя членам своей корпорации их должности со всеми сопутствующими льготами и привилегиями. Вот это и является в настоящее время одной из главных угроз реальному народовластию.

Для устранения препятствий на пути динамичного развития государства и общества законодательная практика многих современных стран предусмотрела правило об ограничении числа сроков замещения президентской должности. Данное ограничение служит одной из юридических гарантий от автократии, в какой бы то ни было форме. Признав конституционным отказ от такого ограничения, Конституционный Суд не су-

мел разглядеть опасность, которую несет демократическим формам правления новая поправка, и не сделал ничего, чтобы ее предотвратить.

Оценивая обнуление президентских сроков, Суд подчеркивает, что данное законодательное решение «должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями», к каковым, по его утверждению, относятся, прежде всего «развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации». Все это, по его мнению, призвано обеспечивать «реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления»².

Поразительный по своей неубедительности аргумент! Суд обосновывает конституционность обнуления президентских сроков отнюдь не теми реальными политико-правовыми институтами, которые существуют в стране на данный момент, а теми, которые должны быть, ссылаясь на некий политико-правовой идеал. Но должны – совсем не значит, что они есть в реальной действительности и утвердятся в ближайшее время.

Современный российский парламентаризм вряд ли возможно назвать окончательно сформировавшимся. Существует он всего-навсего три десятилетия; понятно, что за столь короткий срок невозможно достичь сколько-нибудь высокого уровня политической зрелости. Партий в стране много, но в парламенте представлены всего четыре, причем три из них не имеют реального общественного влияния. Одна единственная партия обладает подавляющим числом мандатов и может проводить в жизнь любое принятое ею решение. Сложившуюся в России модель разделения властей нельзя признать эффективной, поскольку ведущее значение в этой модели всегда имела и по сей день имеет президентская власть, которая еще более усилится после принятого Конституционным Судом заключения по поправке.

Разумеется, избрание конкретного лица на президентскую должность является результатом реального соотношения политических сил в обществе. Но это соотношение должно выявляться

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

² Там же.

честной борьбой на выборах с равными шансами на победу у каждого участника.

Вместо того чтобы обеспечить правовые гарантии действительной политической конкуренции, Конституционный Суд санкционировал ее ограничение, выдав конкретному лицу своего рода жалованную грамоту на участие в президентских выборах за пределами всех разумных сроков. Нелишне напомнить в этой связи, что юридическая практика в свое время знала нечто подобное, правда, это было в очень отдаленные времена, когда монарх наделял частных лиц, корпорации или сословия разного рода исключительными правами – привилегиями.

В Заключении по поправке содержатся рассуждения о дискреции, которой обладает конституционный законодатель. Но ведь, и судебная власть обладает подобной дискрецией, и ее деятельность всегда в той или иной мере связана с выбором правовых ценностей и таким началом, как целесообразность [1].

Так, например, разрешая отнесенные к его ведению частнопроводимые споры, суд общей юрисдикции обязан дать правильную юридическую квалификацию соответствующим фактическим отношениям, применить к ним ту именно норму материального права, которая данные отношения регулирует и верно ее истолковать, сделав правильный вывод о действительных взаимоотношениях сторон по делу. Спор должен быть рассмотрен в точном соответствии с нормами процессуального закона, которые требуют надлежащей оценки относимости, допустимости, достоверности, достаточности и взаимной связи судебных доказательств. В мотивировочной части решения суд обязан указать доводы в пользу его принятия, в частности, мотивы, по которым он отверг те или иные доказательства, принял или отклонил доводы участвующих в деле лиц. Все эти требования связаны с выбором, который обязан сделать судья. Только тогда его вердикт будет удовлетворять требованиям законности и обоснованности¹.

Принцип целесообразности отчетливо проявляется себя и в публичном праве. Согласно важнейшему началу уголовного наказания – спра-

ведливости – меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Как правило, нормы уголовного закона предусматривают альтернативные санкции за преступные деяния. Вынося приговор, судья должен решить, какую именно из всех возможных санкций определить обвиняемому. Уголовный закон предоставляет ему широкие возможности для того, чтобы его вердикт был справедливым. Выбор этот суд делает, учитывая, в частности, смягчающие и отягчающие вину подсудимого обстоятельства. Руководствуясь этим началом, суд может определить осужденному адекватное наказание, например, связанное с реальным лишением свободы, либо счесть назначенное наказание условным. Справедливость уголовного наказания – та же целесообразность, которая является результатом выбора, сделанного судьей в форме процессуального закона².

Конституционный Суд в рамках своего специального статуса также обладает дискреционными полномочиями. Его правовые позиции оказывают решающее влияние на весь правовой порядок, занимают важнейшее особое место в системе сдержек и противовесов, задавая вектор социального развития страны, как на ближайшую, так и отдаленную перспективу. Суд тоже делает свой выбор конституционных ценностей, и выбор этот не может диктоваться соображениями политической конъюнктуры, поскольку является правовым [2].

Закон о Конституционном Суде последовательно проводит положение о неополитическом характере его деятельности. Суд независим, над его членами не довлеет дисциплина, которая, как известно, связывает членов любой партии единой идеологической позицией. Он должен быть свободным от любых политических пристрастий, симпатий и антипатий. Судьи выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий,

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – 46. – Ст. 4532.

² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27 октября 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп. В компетенции Суда находятся исключительно вопросы права¹.

Одной из важнейших задач, стоящих перед судом в любой из его юрисдикций, является обеспечение единообразия в толковании и применении норм действующего права. К конституционной юстиции это относится в первую очередь, имея в виду то место, которое она занимает в структуре российской судебной власти. В связи с этим следует вспомнить принятое Конституционным Судом в 1998 г. Определение. Предметом судебного рассмотрения тогда стали часть 3 статьи 81 и пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ, которые также касались сроков пребывания одного и того же лица на президентской должности. Как известно, президент Российской Федерации был впервые избран на соответствующую должность еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Суть дела заключалась в том, чтобы определить, считался ли данный срок первым. Если бы этот срок не был первым, то действующий президент получил бы право баллотироваться на соответствующий пост еще один раз, т. е. в 2000 г. Государственная Дума просила дать толкование данных конституционных положений.

Суд определил, что время, истекшее до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., должно считаться первым президентским сроком. В обоснование своей правовой позиции он указал, что Основной Закон страны не содержит специальной оговорки о том, что срок полномочий президента Российской Федерации, начавшийся до вступления в силу Конституции Российской Федерации, не включается в общие сроки президентских полномочий.

При этом Суд принял во внимание заявления президента о том, что на очередных выборах в 2000 г. он не будет баллотироваться на соответствующую должность, ибо это было бы *«нарушением Конституции Российской Федерации, и*

*что он не намерен добиваться ее изменения ради выдвижения своей кандидатуры»*².

Спустя двадцать два года Конституционный Суд рассматривал похожий вопрос и принял прямо противоположное по своему смыслу решение, обосновав его кардинальным изменением юридической ситуации. В Заключении 2020 г. сказано, что поскольку соответствующая поправка предусматривает специальную оговорку такого рода, то, по мнению Суда, обнуление соответствует правовой позиции, высказанной им в 1998 г.³

Изменилась ли юридическая ситуация? Как в 1998 г., так и 2020 г. на момент поступления соответствующих обращений в Конституционный Суд Основной Закон страны не содержал норм, позволявших обнулить президентские сроки. Двадцать два года назад, рассмотрев положения статьи 81 Конституции РФ о сроках президентских полномочий, Суд совершенно справедливо указал на отсутствие в указанных положениях оговорки, дающей основание для различной интерпретации таких сроков.

Изменения были совсем в другом: в 2020 г. предметом рассмотрения Суда стала уже не конституционная норма, а *поправка* к Конституции. При этом текст Основного Закона в соответствующей части остался прежним и не предусматривал никаких оговорок, касающихся президентских сроков. Поэтому правовая позиция, выраженная Конституционным Судом в 1998 г., отнюдь не подтверждает возможность обнуления сроков пребывания главы государства у власти, которое предусматривает одобренная им же в 2020 г. поправка к Основному Закону.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации». – URL <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05111998-n/>

³ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». – URL: <http://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

При республиканской форме правления основным способом формирования представительной власти выступают выборы, т. е. существует своего рода презумпция сменяемости власти. Однако практика государственного строительства отдельных постсоветских стран нередко опровергает эту презумпцию.

Так, например, в ряде государств Средней Азии республиканская форма правления провозглашена, и регулярно проводятся президентские выборы [5. – С. 388]. Но реальной сменяемости власти там нет, поскольку действующие главы этих государств постоянно переизбираются на новый срок. Происходит это в немалой степени потому, что законодатель предоставил им на выборах ряд серьезных юридических преимуществ, например, право замещать соответствующую должность неограниченное число сроков. России вряд ли стоит перенимать такой законодательный опыт, так как он противоречит идеям республиканского устройства государства и демократическим основам организации общественной жизни, поскольку рано или поздно приводит к установлению в стране авторитарного режима. Мы видим, что для обеспечения подлинного народовластия важна не только выборность, но и сменяемость государственной власти.

Предоставив действующему президенту возможность в очередной раз баллотироваться на высший государственный пост, российский конституционный законодатель, по существу, отступил от этого важнейшего принципа. Теперь, наряду с положениями, устанавливающими требования к кандидату, который претендует на должность президента, в Основном Законе страны появилось, можно сказать, инородное тело. Инородность нормы, которая содержится в части 3.1 статьи 81 Конституции и обнуляет президентские сроки, заключается в том, что она не соответствует не только ее букве, но и духу [4. – С. 5–6].

Представительная власть, вопреки логике законотворческого процесса, придала обратную силу норме, фактически ухудшающей положение тех, на кого она распространяется. Такого рода законодательные новеллы не согласуются с идеей народовластия, согласно которой государство – это *res publica*, т. е. общее дело всех граждан, а не отдельно взятой привилегированной социальной группы. Что касается Конституционного Суда, то его оценка нормы об обнулении президентских сроков вошла в серьезное противоречие со смыслом республиканской формы правления,

которая предполагает периодическую сменяемость государственной власти, и нарушила правило о единстве судебной практики, требующее, чтобы в схожих ситуациях принимались схожие решения.

Конституция занимает особое место в системе актов нормативно-правового характера, она закрепляет важнейшие элементы социальной, экономической и политической системы страны. Будучи ядром всей правовой системы государства, она призвана содержать правила, а не исключения из них [3. – С. 235]. Поскольку Конституция – акт долговременного действия, в ней не должно быть случайных норм, появление которых обусловлено соображениями политической или какой-либо иной конъюнктуры.

Наверное, будущим исследователям российского права придется немало потрудиться, чтобы объяснить, при каких конкретно-исторических обстоятельствах в живое тело Конституции был внедрен этот искусственный имплант – часть 3.1 статьи 81. Наверняка они зададутся и таким вопросом: почему он появился не в заключительных и переходных положениях Основного Закона, а в главе, регулирующей статус российского президента?

Конечно, теоретически можно допустить ситуацию, когда Конституцию дополняют нормами, которые составляют исключения из ее общих положений, в том числе касающихся темпоральных границ президентской власти. В этом случае юридическая техника требует, чтобы они были помещены в заключительный раздел Основного Закона. Но, принимая поправку, законодатель отступил и от этих правил оформления конституционного текста.

В современных условиях неизмеримо возрастает скорость социальных, экономических, культурных и других происходящих в обществе процессов. Правовые формы его организации должны отвечать на вызовы времени, а это возможно только при том неременном условии, когда происходит постоянная смена конкурентоспособных политических элит, способных предложить эффективные решения проблем, которые жизнь постоянно ставит перед государством и обществом. Подобной смены невозможно добиться при сохранении в стране политического статус-кво.

Опыт показывает, что выбор конституционных ценностей, который делает законодатель, далеко не всегда бывает правильным, поскольку его воля определяется представленными в парламенте

партиями, каждая из которых добивается реализации своих программных задач. С изменением конкретно-исторической ситуации в стране задачи эти меняются, и соответственно, меняется политическая целесообразность. При этом могут измениться и приоритеты конституционного законодателя.

Государство, построенное на правовых началах, всегда ставит право в иерархии социальных ценностей выше идеологии и политики. На страже этой иерархии призвана стоять конституционная юстиция, которая является дополнительной гарантией от принятия представительной властью поспешных и конъюнктурных решений. Но, как мы видим, и Конституционный Суд не свободен от ошибок. Он так и не привел бес-

спорных аргументов в пользу конституционности той части, вынесенной на его рассмотрение поправки, которая касается сроков пребывания действующего президента на соответствующей должности. Настанет время, когда в российский парламент придут другие политические силы, законодатель сделает новый выбор, и Конституция рано или поздно избавится от появившейся там юридической аномалии. А вот принятое в 2020 г. Заключение Конституционного Суда по поправке, посвященной совершенствованию «регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», навсегда останется наглядным свидетельством юридической неадекватности российской конституционной юстиции.

Список литературы

1. Барак А. Судейское усмотрение : пер. с англ. – М. : НОРМА, 1999.
2. Бондарь Н. С., Джагарян, А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию. – М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
3. Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. – М. : Проспект, 2019.
4. Сорокин В. В. Дух права и буква закона: вопросы понимания, толкования и действия : монография. – М. : Юрлитинформ, 2019.
5. Худолей К. М., Худолей Д. М. Формы правления зарубежных стран бывшего Советского Союза // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2018. – Вып. 41. – С. 371–395.