



## Ценность конституционной телеологии и конституционная легитимность политического и идеологического многообразия: доктрина и практика

**Кравец И.А.,**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права  
Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
заведующий кафедрой теории и истории государства и права,  
конституционного права Новосибирского национального  
исследовательского государственного университета  
E-mail: kravigor@gmail.com

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовая природа и предназначение конституционной телеологии, роль телеологической функции конституции в советской и современной российской правовой системе, понятие и виды конституционной легитимности, взаимосвязь конституционной легитимности и общественно-политических и идеологических основ конституционного строя, сущность и ограничения принципов политического многообразия, многопартийности и идеологического плюрализма.

**Ключевые слова:** конституционная телеология, функции конституции, конституционная легитимность, легитимация государственной власти, понятие и признаки конституционного строя, принципы политического многообразия, многопартийности и идеологического плюрализма, их ограничения, экстремизм.

### Правовая природа и предназначение конституционной телеологии

**К**онституционная телеология основывается на концепте современной конституции, на парадигме понимания роли, предназначения и функций современной конституции, которое разделяется конституционалистами в различных странах. Ведущее конвенциональное начало сообщества ученых — это единый стиль мышления, признание научным сообществом определенных фундаментальных теорий и методов. Эти положения, объединяющие сообщество ученых, Т. Кун назвал парадигмой. «Под парадигмами, — писал Т. Кун, — я подразумеваю признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений»<sup>1</sup>. Парадигма современной конституции предполагает разделяемую оценку функциональности конституций и функционирования конституционализма как правового, политического, социально-культурного, исторического и экономического явления. Функциональность заложена в современное понимание и предназначение конституции. Как отмечается в исследовании по сравнительному конституционному праву, такие термины, как конституция, больше используются, чем определяются, и их понимание связано со знанием того, как они используются<sup>2</sup>.

Природа современных конституций и выполняемые ими функции — взаимообусловленные явления в государствах с демократическим правлением. Понятие функции применительно к конституции стало осмысливаться в современных исследованиях для того, чтобы показать роль и предназначение конституции в сферах общества и государства, в жизни различных стран и народов. Конституционное право как ведущая отрасль национального права основывается на конституционном функционализме и конституционном целеполагании. Конституционный функционализм раскрывает нормативные, содержательные основы и эффективность реализации различных функций конституции, которые могут отличаться в различных странах продуктивностью их реализации или иметь значительные особенности в конкретно-исторической ситуации конституционного развития государства.

Функции конституции необходимо корректировать в отношении этапов конституционного развития отдельной страны или группы стран, переживающих сходные политико-правовые и социально-экономические преобразования. Поэтому более предпочтительным является анализ сфер реализации различных функций конституции<sup>3</sup>. Можно говорить о существовании четырех сфер реализации функций конституции: юридической, политической, идеологической и эконо-

<sup>1</sup> Кун Т. Структура научных революций. С введ. ст. и доп. 1969 г. М.: Прогресс, 1977. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Tushnet M. Constitution // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 217.

<sup>3</sup> См.: Кравец И.А. Функции и сферы действия конституции: теоретико-методологические и практические вопросы классификации // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2011. Т. 7. Вып. 1. С. 44–51.

мической. Для каждой из сфер присущ свой набор функций.

Конституционная телеология как наука о целях и задачах конституционного регулирования и развития общества и государства связана с важнейшими областями конституционной юриспруденции: 1) с функциями конституции и особенно с телеологической (программной) функцией; 2) с конституционализацией правового порядка на основе судебной интерпретации конституционных положений и законодательного обеспечения их реализации; 3) с конституционными целями ограничений прав и свобод граждан, различных сфер отраслевого регулирования и регулирования общественного и государственного строя страны.

Конституционная телеология базируется на ценностях и принципах, заложенных в тексте конституции и выводимых через интерпретацию конституционных положений в практике конституционного правосудия или конституционного судебного надзора (контроля) в различных правовых системах. Ценности и принципы являются привычным элементом конституционного судебного решения, хотя их судебно-практический статус является предметом значительного спора, и их смысл и значение для судов заметно различаются в национальных правовых системах<sup>4</sup>.

Телеологическая функция конституции тесно связана с особой ролью конституционного права в системе национального права и в целом в правовой системе страны. Эта функция становится возможной благодаря программным конституционным положениям. С потребностью определять программу развития общества и государства сталкивается любая страна, в которой существует конституция и конституционный строй. Правда, не всегда такая программа находит отражение в конституционном тексте непосредственно, но может влиять на конституционные формулировки о функциях государства или прав и свобод. Наиболее важные ключевые цели и задачи обобщенного характера принято закреплять в тексте конституции страны, то есть в акте, который символизирует наиболее высокий уровень правового регулирования общественных отношений, и потому является наиболее значимым для правовой системы.

Различные теории конституции неодинаково относятся к программным положениям. Социалистическая концепция конституции всегда отдавала предпочтение обязательной формулировке в конституционном тексте программы социалистического и коммунистического строительства. Программные положения были спецификой со-

ветских конституций, а их разработка, начиная с первой Конституции РСФСР 1918 г., была тесно связана с созданием программных документов коммунистической партии. Принятые на съездах или пленумах компартии решения или новая программа ложились в основу разработки и принятия очередной советской конституции. Связка программа партии — проект новой конституции отражала эффект политического руководства советским и государственным строительством.

В 1960-х гг. велась дискуссия о соотношении нормативных и программных начал в советской конституции<sup>5</sup>. В.А. Рянжин в 1963 г. выступил с критическим анализом теории конституции, согласно которой она рассматривается как документ, законодательно закрепляющий то, что есть в жизни, и не является программой государства. Он разделял точку зрения ряда советских государствоведов (В.Ф. Котока, Д.А. Гайдукова), что конституция общества, вступившего в период развернутого строительства коммунизма (а в это верили и академические ученые), не может и не должна ограничиваться только регистрацией уже достигнутого, а должна содержать программные моменты, указания на направления и задачи развития, на его конечную цель<sup>6</sup>.

Постепенно, по мере развития возникла своеобразная традиция в советском конституционном праве на стадии построения «общенародного» государства, в соответствии с которой текст конституции должен был определять ближайшие и конечные цели развития данного государства и общества. Несомненно, что такой подход к конституционному регулированию благодаря «руководящей и направляющей роли» правящей партии был экстраполяцией структурной особенности партийной программы, которая обязательно состояла из «программы минимум» и «программы максимум». Как отмечает Е.А. Лукьянова, «с 1918 г. традицией отечественного конституционализма стал политико-правовой программный характер конституций. Все последующие конституции (за исключением Конституции РФ 1993 г.) включали в себя положения, определявшие программу развития общества, его цели и задачи на определенный период. И когда эти программы выполнялись, ставился вопрос об изменении или принятии новой конституции»<sup>7</sup>. Конституции РФ 1993 г. также содержит программные положения, хотя нормы-цели и нормы-задачи, содержащиеся в Конституции РФ, но-

<sup>4</sup> См.: Jacobsohn G.J. Constitutional Values and Principles // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 777.

<sup>5</sup> См.: Рянжин В.А. Соотношение нормативных и программных начал в советской конституции // Известия вузов. Правоведение. 1963. № 2. С. 27–39.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 27; Коток В.Ф., Гайдуков Д.А. Новый этап в развитии Советского государства и Конституция СССР // Советы депутатов трудящихся. 1959. № 8. С. 21–26.

<sup>7</sup> Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 32.

сят принципиально иной юридический характер и используются, в отличие от советских конституций, для оценки конституционности законодательных и иных нормативно-правовых актов.

Можно говорить о двух аспектах телеологического характера конституционных положений советского периода. С одной стороны, конституционные нормы создавались и формулировались в соответствии с положениями партийной программы КПСС, изменение которой создавало политическую предпосылку для принятия новой конституции и обновления конституционных положений о целях развития советского государства. С другой стороны, именно конституция как основной закон выступала гарантом реализации главной программной цели советского общенародного государства — построения бесклассового коммунистического общества. По мнению Л.А. Морозовой, в Конституции СССР 1977 г. была сформулирована не только главная программная цель государства, но и программа социального развития советского общества, развития прав и свобод граждан СССР<sup>8</sup>.

Формирование демократических и правовых основ российского конституционализма (как и в странах Восточной Европы) заставило по-новому осмысливать роль конституционных норм в создании новых демократических систем правления и правопорядка, основанного на правах личности и регулируемой экономической свободе.

Конституция России 1993 г. (как и в странах на постсоветском пространстве) породила дискуссию о надлежащем соотношении нормативных конституционных положений и тех, в которых сформулированы цели и задачи развития новых конституционных государств. Ученые-конституционалисты и теоретики государства задаются вопросом: должна ли конституция в условиях формирования демократических и правовых основ конституционализма закреплять программные положения? Два ответа встречаются в исследованиях. Сторонники эффективной реальной конституции (в противовес недостаткам фиктивной конституции) придерживаются отрицательного ответа. Конституция не должна содержать программных положений, так как в этом случае она превращается в свод провозглашений, а свойство конституционного регулятора утрачивается или значительно снижается.

Конституционалисты, усматривающие в конституции фундаментальный юридический, социально-политический и экономический документ, предназначенный не только для настоящего, но и для будущего времени, видят положительные стороны программных положений. В этом случае конституционные нормы-цели

и нормы-задачи — юридические основания для трансформации старых и возникновения и развития новых общественных отношений, основанных на ценностях демократии, правового государства, гражданского общества.

Конституция в период перехода к демократии является отражением противоборства реформаторских сил с представителями охранительного политического течения, которое может охватывать различные по своей ориентации политические партии и их поддерживающие социальные слои. При этом конституции приходится действовать после введения в сложных политических-правовых и социально-экономических условиях преобразований, когда социальная среда и правовые институты только подлежат трансформации, сохраняя инертность прежних традиций, ценностей и процедур.

В этой связи конституция должна выступать одновременно и как акт, интегрирующий в правовой форме достижения отечественного опыта конституционного развития, с присущими ему позитивными и негативными чертами, национальными особенностями традиций и верований в публичной сфере и морали, и как документ, нацеленный на преобразования существующих правовой, политической, экономической и социокультурной систем общества. Конституция многочисленными нитями связана с правовой системой страны, которая преобразуется под воздействием нормативной основы и практики реализации конституционных норм.

Нормы конституции можно разделить на три группы, каждая из которых содержит конституционные положения, отличающиеся своим отношением к правоотношениям, возникающим в процессе трансформации правовой системы.

К первой группе относятся конституционные нормы, содержащие конкретные цели и задачи развития общества и государства как наиболее важные для успешных политических и правовых преобразований. Вторую группу составляют конституционные нормы, которые хотя и не сформулированы в качестве целей и задач, носят характер норм-деклараций, норм-провозглашений или норм-принципов, подлежащих детальной законодательной регламентации и требующих активной поддерживающей политики со стороны не только государства, но и общества в целом. Поэтому такие нормы не являются нейтральными к провозглашенным целям и задачам государства, они создают конституционный каркас правомерной деятельности государства по обеспечению заявленных общих целей нации. Третья группа конституционных норм складывается из положений, фиксирующих уже достигнутый результат преобразований и конституционного развития к моменту принятия новой конституции.

<sup>8</sup> См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. С. 45.

В Конституции РФ, по мнению целого ряда государствоведов, отражена нормативная модель демократической правовой государственности, которая способна влиять и фактически влияет на происходящие в России перемены. В своей статье Л. Мамут пишет, что Конституция РФ выполняет следующие функции: «служит ориентиром, указывающим общее направление процесса формирования и совершенствования демократически-правового государства и гражданского общества, является критерием отбора средств и методов, необходимых и пригодных для успешного осуществления данного процесса, выступает правовой опорой критики и акций по устранению дефектов в структуре и деятельности институтов государства и гражданского общества, а также в деятельности занятых в них конкретных лиц, “работает” в качестве стимулятора законосообразного поведения и подъема политико-правовой культуры граждан, общества в целом, представляет собой индикатор меры соответствия реального (на текущий момент) состояния государственности и гражданского общества нормативной модели, представленной в Основном законе»<sup>9</sup>.

Следовательно, любая конституция, а в переходный период в особенности, в широком смысле выступает как программа конституционной политики государства. Конституция не может не быть нормативным идеалом для общества и государства, с которым как органы власти и должностные лица, так и обычные граждане должны сверять свои многообразные виды деятельности.

Исходя из нормативных основ программы конституционной политики государства, научное сообщество государствоведов и конституционалистов вправе давать оценку как итогам, так и перспективам развития российского государства и общества с позиций эффективности и полноты реализации программных положений и конституционных принципов. Подобную оценку не менее чем раз в 10 лет имеет смысл облекать в конституционные исследования, и издание профессионального комментария к Конституции РФ под эгидой Конституционного Суда РФ и профессионального сообщества конституционалистов. С позиций соблюдения и обеспечения конституционной законности, реализации принципов и норм Конституции РФ важную роль в информационном обеспечении конституционной политики государства могли бы сыграть ежегодные послания Конституционного Суда РФ Федеральному Собранию РФ. Отсутствие законодательных и процедурных гарантий реализации полномочия Конституционного Суда РФ обращаться с посланиями препятствует эффективному инфор-

мированию государства и общества о состоянии конституционности, соблюдения конституции, исполнения или реализации постановлений Конституционного Суда РФ.

## Понятие и виды конституционной легитимности

Конституционная легитимность необходимый атрибут современных демократических государств. В современную эпоху конституции играют большую роль в жизни все большего числа стран. Однако не все страны имеют конституцию в смысле писаного акта, обладающего характерными чертами или особыми юридическими свойствами. Современная Великобритания и Римская империя в античный период — это два примера стран, которые не имеют или не имели писаной конституции.

Отсутствие конституции может объясняться разнообразными факторами. По мнению Джозефа Рэза, одним из них является то, что страна обладает уровнем политического консенсуса, который делает писаную конституцию излишней<sup>10</sup>. Такой консенсус означает, что каждый знает и принимает структуру правления, распределение полномочий среди органов власти и общие принципы, направляющие или сдерживающие осуществление властных полномочий. К ним относятся конституционные соглашения и обычаи без юридического механизма их обеспечения. Консенсус этого типа может существовать в маленькой стране с относительно однородным и стабильным населением, обладающим относительным равенством статуса и стабильной экономикой. По-видимому, такой консенсус может существовать и в большой стране с разнообразным этническим, религиозным составом населения (мультикультурные государства) благодаря значительной социальной и экономической стратификации, если он основан на культуре уважения и страна обладает стабильными социальными, демографическими и экономическими условиями.

Писанные конституции имеют склонность существовать в обществах, которые обладают относительной стабильностью в пределах многообразия и изменения<sup>11</sup>. Парадигма писаной конституции стала пониматься сообществом конституционалистов как наиболее востребованная модель правового регулирования и как наиболее распространенное правовое явление в государствах с различным уровнем социально-политического и социально-экономического развития.

Легитимность конституции и легитимность конституционализма взаимосвязанные, но не

<sup>9</sup> Мамут Л. Конституция и реальность // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 71.

<sup>10</sup> См.: Raz J. On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries // Constitutionalism. Philosophical Foundations. / ed. by A. Larry. Cambridge: Univ. Press, 1998. P. 154.

<sup>11</sup> См.: Ibid. P. 155.



идентичные явления. Легитимность конституционализма связана с тем основанием, на которое он опирается. Конституционализм испытывает сложности реализации, а баланс властных структур не может быть сохранен без всеобщего согласия различных социальных групп, слоев, всего народа с имеющейся в данном обществе формой правления. Конституционный статус формы правления имеет важное легитимирующее значение и ее неопределенность или отсутствие консолидированного согласия в отношении ее параметров может приводить к кризису конституционной легитимности. Консенсус является той необходимой опорой, без которой конституционализм повисает в воздухе или остается на бумаге («бумажный конституционализм»). Теоретики конституционализма утверждают, что одним из принципов конституционализма является утверждение, что правительство происходит из народа и существует в согласии с ним<sup>12</sup>.

С другой стороны, согласие народа с существующей в обществе формой правления в значительной степени определяет легитимный характер государственной власти. Признание за носителями власти права осуществлять свои властные функции способствует поддержанию в обществе конституционных начал. Поэтому легитимация власти — важный компонент любой политической системы, функционирующей на основе конституционализма.

Обращаясь к зарождению конституционного строя в России в начале XX в. следует отметить, что он не имел крепких юридических корней и надежных гарантий. Конституционный эксперимент 1906–1917 гг. не привел к появлению реального конституционализма, а возможности, которые предоставляли Основные законы 1906 г. органам государства и политическим партиям, не были использованы ими для утверждения конвенциональных основ конституционализма и развития представительных начал в управлении государством. Даже в условиях дуалистической монархии необходим был политический компромисс между палатами и правительством. Русские конституционалисты, отстаивавшие идеалы права и конституции, не учли этого важнейшего обстоятельства. Они не пошли на принципиальное соглашение с правительством для реализации возможных в тех условиях положений политической программы. Вместе с тем только политический компромисс и консолидация демократических сил могли стать условиями поступательного развития конституционного строя, обеспечить его дальнейшую демократизацию. В связи с отсутствием развитого гражданского строя не было социально-

экономического основания для эволюционного развития конституционного строя. Как отмечал В.В. Леонтович, именно «неразвитость гражданского строя, гражданской свободы и повела к исчезновению политической свободы, к крушению конституционного строя в России»<sup>13</sup>.

В России Конституция РФ на современном этапе содействует достижению консенсуса как между органами государственной власти, так и между политическими партиями и движениями, представленными в Государственной Думе и других представительных органах государства. Пагубное противостояние властей эпохи 1993–1999 гг. отражалось и на несбалансированном характере бюджета, отсутствии законодательных механизмов аграрной реформы и, что особенно важно, на политическом климате в стране. Уровень консенсуса повысился после выборов депутатов Государственной Думы в декабре 1999 г. и Президента РФ в марте 2000 г. Сотрудничество между ветвями власти значительно возросло, более согласованным стало голосование депутатских объединений в Государственной Думе. Выборы 2007 г. депутатов Государственной Думы и 2008 г. Президента РФ обеспечили еще более полное политическое единство между парламентским большинством, с одной стороны, и Президентом РФ и Правительством РФ, с другой, хотя не предупредили кризис парламентаризма и низкий уровень участия депутатов в заседаниях Государственной Думы. Выборы 2011 и 2012 гг. показали проблемные зоны конституционной демократической легитимности и потребовали от действующего Президента РФ и Председателя Правительства РФ инициатив в сфере избирательного законодательства, организации и статуса федеральных органов государственной власти (Совета Федерации, Счетной палаты, Центрального Банка РФ и др.), а также порядка замещения должности, статуса и ответственности высшего должностного лица субъекта РФ, в ряде других сфер. Для повышения степени конституционной легитимности в 2013–2014 гг. были реализованы инициативы конституционного характера, связанные с реформой судебной системы (упразднения Высшего Арбитражного суда РФ и передачи его полномочий реорганизованному Верховному Суду РФ) и изменением роли Президента РФ в решении кадровых назначений в органах Прокуратуры РФ. Поправки к Конституции РФ 2014 г. обеспечили юридическую основу для расширения круга реформ и принятия нового федерального законодательства.

Обращаясь к истокам происхождения термина «легитимизм», необходимо отметить, что сначала он стал использоваться для обозначения

<sup>12</sup> См.: Ховард Дик А.Е. Конституционализм // Верховенство права: сб. / пер. с англ. М.: Прогресс, 1992. С. 53.

<sup>13</sup> Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. М.: Рус. путь: Полиграфресурсы, 1995. С. 539.

власти короля в средневековых монархиях Европы. Он был призван показать, что власть короля, в отличие от власти узурпатора, является единственно правомерной, законной. Идея легитимности служила обоснованием главенства общепризнанного порядка над произволом, перехода власти законным путем над захватом власти силой, с помощью переворота или вследствие нарушения правил престолонаследия.

В современной литературе термины «легализация» и «легитимация» как основания государственной власти разводятся, хотя они имеют общий латинский корень. Они происходят от слова «lex» — юридическая регламентация, установленная и принятая как обязательная, а в публичном праве — закон, принятый народным собранием. Значение термина lex эволюционировало. Сначала это было всякое правило, которое римский гражданин устанавливал для себя или вместе с другими (завещание, договор); затем закон становится «общим предписанием», «общей клятвой государства» и, наконец, закон — «это то, что народ приказывает и устанавливает». В Законах XII таблиц содержалось постановление о том, что всякое решение народного собрания должно иметь силу закона<sup>14</sup>.

Легализация государственной власти является понятием юридическим. В данном случае обоснование властных полномочий коренится в юридических актах и процедурах, в правовых отношениях<sup>15</sup>. Легитимация государственной власти имеет более сложный характер. Под ней понимаются процессы, посредством которых власть «приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, законность и другие стороны соответствия характера власти, ее деятельности определенным, прежде всего психическим установкам, ожиданиям (ожиданиям) личности, коллектива, социальной и иной группы, народа»<sup>16</sup>.

Благодаря изысканиям Макса Вебера в современной политической науке выделяют три типа легитимного господства (или доминирования): традиционное, харизматическое и рационально-правовое<sup>17</sup>.

Российский конституционализм в целом ориентируется на рационально-правовой тип господства, в основе которого лежат такие принципы, как правление закона и, конечно, верховенство конституции. При этом конституционная легитимация государственной власти испыты-

вает сложности «работы» принципа народного суверенитета, который на общегосударственном уровне не реализуется через форму референдума уже более 20 лет. Действующее законодательство и в случае серьезных территориальных изменений России как федеративного государства не предусматривает возможность (не говоря уже об обязательности) проведения голосований на референдуме РФ по вопросу об изменении государственной границы РФ или в связи с вхождением в состав РФ новых субъектов РФ (пример: Республика Крым и город федерального значения Севастополь).

Институт президента легитимируется не только процедурой выборов, но и «харизмой» деятеля, отстаивающего общее благо, интеграцию традиционных и европейских ценностей, активное участие государства в поддержке производства, образования, науки. Вместе с тем в российской конституционной практике появился феномен «преемника действующего Президента РФ», который должен пройти процедуру политико-партийной и демократической легитимации. Опыт выборов главы российского государства с 2000 по 2012 гг. показывает, что на пост Президента РФ избирался и был лидирующим кандидатом именно «преемник действующего Президента РФ».

Конституция легитимирует государственную власть; данная функция конституции проявляет себя одновременно в двух сферах: юридической и политической. В современных демократических государствах государственная власть требует секулярного обоснования. Как отмечает Ульрих К. Пройсс, если «всемогущий бог вытеснен народом и его верховной властью, то место Священного писания занимает конституция»<sup>18</sup>. Легитимным становится господство (или политическое властное полномочие), освященное конституционными нормами. В современном мире господствующим легитимирующим принципом становится принцип суверенитета народа. Учреждая органы государственной власти, конституция связывает их деятельность общим источником власти и требованием, чтобы властные полномочия осуществлялись в соответствии с волей народа и концепцией общего блага. Вместе с тем в политической истории России принцип народного суверенитета нередко не находил действенных конституционных ограничений и использовался правителями для обоснования неправовых или неконституционных действий. Для дальнейшего конституционного развития очень важным является поиск баланса между могуществом принципа народного суверенитета и конституционными ограничениями реализации властных полномо-

<sup>14</sup> См.: Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения) / пер. с чешск. М.: Юрид. лит., 1989. С. 178–179.

<sup>15</sup> См.: Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юрист, 1996. С. 11.

<sup>16</sup> Там же. С. 12.

<sup>17</sup> См.: Weber M. Economy and society. An outline of interpretive sociology / ed. by G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press, 1968. Vol. 1. P. 212–301.

<sup>18</sup> Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе // Полис. 1996. № 4. С. 126.

чий, а в конечном счете — между конституционализмом и демократией.

Можно выделить несколько видов легитимации государственной власти. Учреждение конституционных органов власти и закрепление их полномочий в нормах конституции является статусной легитимацией. Конституция может учреждать принципиально новые органы государственной власти или вновь легитимировать ранее существовавшие органы с обновленным статусом или измененным (расширенным, суженным) объемом полномочий. Конституция РФ 1993 г. учредила Федеральное Собрание — Парламент России с новым объемом полномочий: раздельными полномочиями Государственной Думы и Совета Федерации и совместными полномочиями палат в области законодательного и бюджетного процесса, контрольной деятельности. Ранее существовавшая двухзвенная система законодательной власти была упразднена. Пост Президента РФ возник благодаря внесению поправок в Конституцию РФ 1978 г. (с изменениями и дополнениями) в 1991 г., однако Конституция РФ 1993 г. существенно модифицировала статус и объем полномочий главы государства, сохранив персональную преемственность власти избранного в 1991 г. Президента РФ. Следовательно, статусная легитимация органов государственной власти обеспечивает, с одной стороны, преемственность деятельности органов государства, а с другой стороны, конституционные возможности и границы для их деятельности.

Второй уровень легитимации государственной власти — это процедурная легитимация, которая проявляется при различных способах формирования органов государственной власти, предусмотренных конституцией. Процедурная легитимация может быть основана на выборах, назначении или конкурсе (сочетании нескольких способов). Для законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления, формирование которых происходит на основе выборов (всеобщих, равных, прямых, свободных при тайном голосовании), процедурная легитимация опирается на принцип относительного или абсолютного большинства, а также на принцип пропорционального учета голосов избирателей, если применяется пропорциональная избирательная система (или ее элементы). Посредством всеобщих и прямых выборов замещается должность и Президента РФ, который получает общенациональный мандат непосредственно из рук избирателей. Для органов исполнительной и судебной власти характерно применение принципа назначения (в сочетании с конкурсным отбором).

Третий уровень — самый сложный и требует четких ориентиров для понимания и реализации. Это функциональная легитимация государ-

ственной власти, предполагающая определенные требования к содержанию деятельности государственных органов. Она требует сменяемости власти и ее подотчетности обществу и гражданам. Государственная власть отвечает требованиям функциональной легитимации, если деятельность государственных органов эффективна в решении общих задач развития государства, осуществлении социальных и иных функций. На современном этапе российский конституционализм испытывает наибольшие трудности в сфере функциональной легитимации власти в связи с недостаточной эффективностью реализации социальных функций государства, недостаточным уровнем обеспечения социальных прав граждан. Помимо этого, не для всех видов органов государства и территориальных уровней организации государственной власти существуют критерии оценки эффективности их деятельности.

Существуют правила об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также в отношении органов местного самоуправления. Новая редакция постановления Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 20.04.2015) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») установила особенности проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Крым и г. Севастополя в 2015–2018 гг.<sup>19</sup> В отношении органов местного самоуправления роль регулятора играет Указ Президента РФ от 28.04.2008 (с изм. и доп. от 13.05.2010, 14.10.2012) № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», а также постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 26.12.2014) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 “Об основных направлениях

<sup>19</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350; Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата посещения: 27.04.2015).

совершенствования системы государственного управления». Между тем функциональная легитимация федеральных органов государственной власти и Правительства РФ нуждается в наборе правил оценки эффективности деятельности. Такие правила в отношении как отдельных федеральных органов исполнительной власти, так и Правительства РФ в целом должны устанавливаться федеральным законом и обеспечиваться механизмом парламентского контроля и обязательным оглашением в ходе ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания (в соответствии с поправкой к Конституции РФ 2008 г.). Отсутствие законодательной регламентации правил оценки эффективности деятельности Правительства РФ снижает уровень функциональной легитимации органов государственной власти.

## **Конституционная легитимность общественно-политических и идеологических основ конституционного строя**

Исследование теоретических основ и практики конституционной легитимности общественно-политических и идеологических основ конституционного строя в одних работах ведется как анализ принципов российского конституционализма и роли конституции в закреплении и обеспечении политического многообразия, многопартийности и идеологического многообразия<sup>20</sup>, в других трудах как программа российской конституционной модернизации через анализ концептуальных рамок конституционного порядка, к которым относятся, в том числе, плюрализм и демократия<sup>21</sup>. В нашем случае конституционная телеология включает не только понимание целей конституционного регулирования, целей, ради которых могут устанавливаться ограничения правопорядка, основных прав и свобод, но и конституционную легитимность публичной власти и границ (пределов) реализации основ конституционного строя.

Понятие конституционного строя и истоки конституционного плюрализма

Конституционный строй может рассматриваться как историческое, правовое, политическое и экономическое явление. Как историческое явление конституционный строй возникает в Новое время, в эпоху конституционных буржуазно-демократических революций, когда фор-

мируются первые конституционные учреждения (парламенты) и принимаются или фактически создаются первые конституции (писанные и неписанные).

Становление конституционного строя тесно связано с появлением современного конституционализма, который выступает синонимом конституционного государства и обеспечивает развитие институтов гражданского общества. В советских конституциях и науке государственно-права использовались термины «общественный строй» или «общественное устройство». Действующая Конституция РФ интегрирует в понимании конституционного строя как элементы государственного строя, так и элементы общественного строя, отражая их в гл. 1 «Основы конституционного строя».

Как правовое явление конституционный строй в юриспруденции рассматривается с нескольких точек зрения. Во-первых, конституционный строй — это особый способ (форма) организации государственной и общественной жизни, который характеризуется прежде всего тем, что государство подчинено праву и является правовым конституционным государством, в котором обеспечивается демократическая и правовая организация публичной власти<sup>22</sup>. Во-вторых, на наш взгляд, конституционный строй — это правопорядок, основанный на демократической конституции, при котором обеспечивается верховенство конституции или режим конституционной демократии, реализуется определенная модель разделения властей в государстве, гарантируется судебная защита прав и свобод человека и гражданина, подчинение деятельности органов публичной власти императивам конституции и права. В-третьих, «конституционный строй» надо считать категорией государства и общества, которые имеют единые основы существования. Более того, данная категория отражает устои, прежде всего, общества как «среды обитания» государства и далее уже — самого государства<sup>23</sup>.

В России конституционный строй основывается на признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Органы публичной власти не вправе своими актами или действиями нарушать или неправомерно ограничивать права и свободы человека и гражданина.

<sup>20</sup> См.: Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.: Новосибирск: ЮКЭА, 2001; Он же. Конституция и проблемы мультикультурализма // Проблемы права. 2004. № 2. С. 42–51.

<sup>21</sup> См.: Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 41–52; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред: А.Н. Медушевского. М.: Ин-т права и публичной политики, 2013.

<sup>22</sup> См.: Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 82. Сходный подход в различных работах Е.И. Козловой, О.И. Кутафина (См.: Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма: Инфра-М, 2011 и др.).

<sup>23</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Норма, 2010. Т. 1. С. 364.



К признакам конституционного строя как правового явления относятся следующие. 1) Наличие в стране демократической писаной конституции или режима конституционной демократии. В таких странах, как Великобритания или Новая Зеландия, нет писаной конституции (она носит комбинированный характер), однако существует режим конституционной демократии в форме парламентского режима. 2) Закрепление в конституции страны и (или) фактическая реализация определенной модели разделения властей. В современных исследованиях отмечают существование гибкой, жесткой и смешанной моделей разделения властей. Такие модели характерны для парламентских республик и парламентарных монархий (гибкая модель), президентских республик (жесткая модель), полупрезидентских, полупарламентских республик (смешанная модель)<sup>24</sup>. 3) Конституция предусматривает, а правовая система обеспечивает судебную защиту прав и свобод человека и гражданина средствами конституционного, административного, гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства. Современный конституционный строй обеспечивает защиту основных прав и свобод личности органами конституционного правосудия с позиций соразмерности ограничений прав и свобод органами законодательной и исполнительной власти. 4) Конституция устанавливает выборность и сменяемость представительных органов государственной власти, обеспечивает политическую конкуренцию при проведении выборов, их альтернативность и законность. 5) Конституция закрепляет правила ответственности органов публичной власти перед гражданами, гарантирует возможность обжалования неправомерных решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц.

Как политическое явление конституционный строй отражает конституционные принципы и порядок организации политической системы общества, связан с формированием в стране многопартийной системы и участием политических партий в выборах, референдумах, иных публичных мероприятиях, работой представителей политических партий в парламентах (федеральном, региональных), в представительных органах муниципальных образований<sup>25</sup>.

В качестве экономического явления конституционный строй предстает как экономическая конституция, принципы организации и функционирования рыночной (или плановой) экономики.

По мнению Г.А. Гаджиева, экономическая конституция как подсистема конституционного права состоит из следующих конституционно-правовых норм: 1) принципы основ конституционного строя о свободе экономической деятельности, о едином экономическом пространстве, о многообразии и равноправии различных форм собственности, о защите конкуренции (ст. 8), о социальном характере государства (ст. 7); 2) конституционные нормы об основных экономических правах и свободах и основных правах, имеющих хозяйственно-конституционное значение, а также о конституционных гарантиях предпринимательства (ч. 2 ст. 34; ч. 1 ст. 74; ч. 2 ст. 75); 3) нормы, устанавливающие конституционный экономический публичный порядок. Общей тематикой объединены положения Конституции РФ, касающиеся финансов и налогов. Конституционное финансовое право является самостоятельной частью «экономической конституции»<sup>26</sup>.

Термины «идеологическое многообразие» и «политическое многообразие» находят отражение в российской Конституции.

Социальная и индивидуальная свобода может иметь множество проявлений, питаться различными ценностными ориентациями. Свобода оставляет открытым вопрос о своем социальном содержании. В сфере идеологии, политики, права, экономики находят отражение многообразные формы человеческой деятельности. Истоки плюрализма тесно связаны с такими категориями, как «свобода», «власть» и «собственность». Как говорил Эрнест Геллнер, «свобода немыслима вне плюрализма, вне равновесия сил»<sup>27</sup>. Свобода выражения служит необходимой предпосылкой для плюрализма, его организационных и правовых форм. Как отмечал французский правовед Л. Дюги, «индивидуальная свобода включает в себе свободу ассоциаций или союзов». «Если человек имеет право свободно развивать свою деятельность, он должен иметь право, — писал Л. Дюги, — свободно соединять ее с деятельностью других»<sup>28</sup>. Однако если государственная власть не поддерживает свободу выражения, то и плюрализм не получает необходимых для реализации организационно-правовых форм.

Публичная власть и сфера политики в условиях демократии также являются истоком плюрализма. Социально-политические силы как носители различной идеологии могут активно действовать в политической сфере, осуществляя

<sup>24</sup> См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития, осуществления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 292–296.

<sup>25</sup> См.: Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. И.В. Выдрин. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 74.

<sup>26</sup> Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 83.

<sup>27</sup> Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М.: Моск. шк. полит. исслед., 1995. С. 96.

<sup>28</sup> Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908. С. 875.

борьбу за власть. Политическая борьба в плюралистическом конституционном устройстве оказывает влияние на развитие политического многообразия и формирование многопартийности.

Плюрализм является показателем зрелости гражданского общества и неизбежным следствием процесса демократизации общественной и государственной жизни. Чем более развито гражданское общество, тем сложнее его социальная структура. Вследствие этого более дифференцированными становятся интересы социальных групп, возрастают противоречия и конфликты между элементами социальной структуры. В России процесс демократизации вызвал к жизни легитимацию многообразия и противоречивости интересов общества. Уже в ходе перестройки общества, проведения экономической и политической реформы, кооперативного движения обозначились различные социально-экономические интересы, и появилась потребность обосновать концепцию социалистического плюрализма<sup>29</sup>. В дальнейшем в 1989–1993 гг. в политической, экономической и правовой сфере ясно обозначились конфликты, которые можно эффективно регулировать только при помощи права, создавая конституционно-правовые основы плюрализма. После принятия Конституции РФ 1993 г. и федерального законодательства об общественных объединениях появился конституционно-правовой институт политического и социального плюрализма. Сердцевину этого института составляет конституционный принцип политического плюрализма.

Социальный плюрализм в условиях конституционализма требует адекватных организационно-политического и конституционно-правового механизмов институционализации.

Термин «многообразие» является синонимом слова «плюрализм» и одновременно — русским аналогом иностранного термина. Как считалось, термин этот более доступен для массового понимания, поэтому и нашел отражение в Конституции РФ<sup>30</sup>. Однако на профессиональном юридическом и политическом уровне термин «плюрализм» используется более широко в составе таких выражений, как «конституционно-плюралистические режимы», «плюралистическое общество», «плюралистическая демократия», «плюралистические правовые системы» и др.

Содержание и значение конституционного принципа политического многообразия базируется на понимании плюрализма с точки зрения политической философии. В современной полити-

ческой философии под плюрализмом понимается состояние, отмеченное разнообразием религий, этнические группы, автономных регионов (или областей) или функциональных единиц в пределах отдельного государства<sup>31</sup>. Плюрализм — это и доктрина, которая считает подобное разнообразие хорошим делом. Альтернативой ему является унитарное состояние, при котором одна религия или этническая принадлежность является доминирующей и повсюду действуют только правила, принимаемые центральным правительством. В условиях федеративного государства плюрализм может быть адаптацией к существующему и неизбежному разнообразию ради мира и терпимости. Одновременно плюрализм может выступать программой, нацеленной на поддержку культурного различия, и легитимным способом осуществлять коллективное самоопределение.

Глубокий анализ и интерпретация плюрализма, его связь с правом и современным пониманием демократии даны Х.Ю. Зандкюлером. Под плюрализмом в широком смысле он понимает ту установку, согласно которой на каждый существенный вопрос существует несколько взаимоисключающих и противоборствующих ответов. Осознанный плюрализм, по его мнению, признанный индивидами и коллективами, «является ратификацией того положения вещей, что имело место и ранее: множественности символических миров и связанных с ними способов человеческого действия, многочисленности образов мира и самообразов, культурных и поведенческих различий»<sup>32</sup>.

Если исходить из такого широкого подхода, плюрализм оказывается неразрывно связанным с содержанием взглядов людей, их действиями и верованиями. Более того, плюрализм становится содержанием самой свободы, которая используется для самовыражения индивидов и их групп. Поэтому признание на уровне конституции плюрализма создает условия для более полного осуществления различных прав и свобод личности. Через право плюрализм связан с рядом основных прав и свобод личности, с такими как свобода выражения мнений и право на объединение.

## Конституционное значение и содержание политического многообразия

В политической сфере плюрализм стремится к институционализации через политические партии и движения. Конституция (и основанное на ней законодательство) призвана содействовать трансформации абсолютного политического плюрализма в относительный, ограниченный

<sup>29</sup> См.: Венгеров А.Б. Социалистический плюрализм в концепции правового государства // Советское государство и право. 1989. № 6. С. 11–19.

<sup>30</sup> См.: Конституция Российской Федерации: науч.-практ. коммент. / под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. С. 146.

<sup>31</sup> См.: Craig E. Pluralism // Routledge Encyclopedia of Philosophy CD-ROM. General ed. E. Craig. Version 1.0. London: Routledge, 1998.

<sup>32</sup> Зандкюлер Х.И. Демократия, всеобщность права и реальный плюрализм // Вопросы философии. 1999. № 2. С. 35–36.

конституционными и правовыми рамками. Сторонником нормативного измерения плюрализма является Х.Й. Зандкюлер, который обосновал роль права как трансформатора абсолютного плюрализма в относительный. Всеобщность права он сформулировал в виде тезиса: «поскольку все предельные обоснования этики разбиваются о факт плюрализма, место этих этик, конкурирующих друг с другом и безнадежно борющихся за согласие, занимает право»<sup>33</sup>.

Другими словами, конституционное регулирование плюрализма является необходимым условием согласования политических воле с ценностями демократии, прав человека и иными базовыми категориями правового государства и гражданского общества. Конституционный принцип политического многообразия помогает решать не только политические проблемы, скажем, проблему политического участия, но и иные социальные проблемы, возникающие в обществе из-за различий в убеждениях, ценностях, действиях различных индивидов и групп и их последствий.

Принцип политического многообразия имеет важное конституционно-правовое значение. Согласно ч. 3 ст. 13 Конституции 1993 г., «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». Как видно, в Конституции термины «политическое многообразие» и «многопартийность» стоят рядом, разделенные запятой. Как интерпретировать их, как синонимы, имеющие различные вербальные формулировки, или как понятия, содержащие качественные различия?

В современной конституционной теории представлены две основные позиции относительно содержания понятия политического плюрализма. Согласно первой, политический плюрализм равнозначен многопартийности. Выразителем преобладающей точки зрения является С.А. Авакьян, который пишет: «Политическим плюрализмом называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридически статуса официальной государственной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе (то есть в рамках, с соблюдением) закона и равны перед законом»<sup>34</sup>.

Другая позиция, более широкая по своему характеру, отражена в работах Б.С. Эбзеева и Л.М. Карапетяна. По их мнению, партии, общественные объединения лишь составляют весомую часть политического плюрализма, но не ис-

черпывают его. Они предлагают более широкий подход к реальному содержанию политического плюрализма, которое не только охватывает партии и их идеологии, но и включает в себя существующую в различных организационных и правовых формах публичную власть<sup>35</sup>.

Два подхода являются интегральными частями политического плюрализма: в первом случае плюрализм применяется к ограниченной сфере политики и созданию политических и иных общественных объединений, во втором случае политический плюрализм выступает социально-политическим содержанием принципа разделения властей. Таким образом, два конституционных принципа: разделения властей и политического многообразия — оказываются тесно связанными и взаимообусловленными конституционными категориями, имеющими юридические и социально-политические аспекты и обеспечивающими формы правовой и политической свободы.

Возведение в ранг конституционного принципа политического многообразия — относительно новое явление в российской конституционной истории. В сравнительном плане конституционное регулирование политического плюрализма и политических партий стало применяться достаточно поздно, преимущественно во второй половине XX в., когда демократия стала укрепляться в Западной Европе или восстанавливаться после Второй мировой войны в таких странах, как Германия и Италия. Следует оговориться, что в странах с устоявшейся демократией, в которых традиция политической оппозиции прочно укоренилась как необходимый атрибут процесса функционирования конституционного устройства, политический плюрализм не закрепляется в нормах конституций. Наиболее явную конституционную регламентацию этот принцип получил в постсоциалистических странах Восточной Европы, России, СНГ. Положения о политическом плюрализме и запрете государственной идеологии были созданы в противовес опыту авторитарных и тоталитарных режимов с марксистско-ленинской идеологией.

В конце 1980-х гг., когда фактически появились многие политические группы демократической направленности, все еще отсутствовал специальный союзный закон, в котором бы определялись организационно-правовые формы общественных объединений и порядок их регистрации. Законодательное регулирование явно запаздывало<sup>36</sup>. Поэтому политический

<sup>33</sup> Там же. С. 38–39.

<sup>34</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: РЮИД, 1996. С. 8.

<sup>35</sup> См.: Эбзеев Б., Карапетян Л. Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль XXI. 2000. № 11. С. 101.

<sup>36</sup> О развитии многопартийности и ее законодательном регулировании в конце 80-х — начале 90-х гг. см.: Петро Н. Путь к многопартийности и законность // Общественные науки и современность. 1992. № 3. С. 170–177.

плюрализм сначала возник фактически, а потом с принятием Закона СССР от 09.10.1990 «Об общественных объединениях» получил легальное оформление.

Политическое многообразие как основа конституционного строя и принцип конституционализма имеет несколько сфер проявления. К основным сферам относятся: 1) выборы как сфера политического волеобразования российского народа; 2) сфера выявления и формирования общественного мнения через различные по территории проведения референдумы — общероссийский, региональный (на территории субъекта РФ), местный; 3) сфера деятельности органов законодательной власти — Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ, через работу фракций и депутатских групп; 4) сфера деятельности представительных органов местного самоуправления.

По отношению к государственным служащим конституционный принцип политического многообразия имеет определенные ограничения. Они должны уважать этот принцип конституционализма в своей деятельности, однако их содействие этому принципу скорее выражается в категориях политически нейтрального поведения. Указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885 были утверждены «Общие принципы служебного поведения государственных служащих»<sup>37</sup>. В настоящее время данные принципы действуют в редакции Указа Президента РФ от 16.07.2009 № 814<sup>38</sup>. Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений. В первой редакции указывалось на политическую нейтральность.

Если государственные служащие наделены организационно-распорядительными полномочиями, то они призваны также: а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов; б) принимать меры по предупреждению коррупции; в) не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений. Указ содержит рекомендацию лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных данным Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

<sup>37</sup> Указ Президента РФ от 12.08.2002 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Российская газета. 2002. 15 авг.

<sup>38</sup> Российская газета. 2009. 17 июля.

Применение плюрализма к политической сфере возможно, когда общество допускает культурный, религиозный и иной плюрализм. Однако культурный плюрализм может существовать при однопартийной системе и единой политической идеологии, как это было в республиках Союза ССР. Для современных государств с конституционной демократией принцип политического плюрализма служит гарантией своевременной смены правителей и конкурентной борьбы в ходе избирательного процесса за депутатские мандаты и выборные государственные должности.

Благодаря политическому плюрализму наполняется демократическим содержанием такой принцип российского избирательного права, как альтернативность выборов. В действующем Федеральном законе от 12.06.2002 (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>39</sup> существуют ст. 32 и 38, которыми определяется порядок выдвижения кандидатов и их регистрации. Множественность способов выдвижения кандидатов и невозможность голосования по одной кандидатуре или списку является проявлением плюрализма. Согласно ст. 32 Закона граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Дополнение Закона в 2012 г. устанавливает, что самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может предусматриваться законом субъекта РФ.

Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Однако не допускается использование избирательных блоков, что снижает эффект альтернативности выборов и уменьшает число способов выдвижения. Тем

<sup>39</sup> Российская газета. 2002. 15 июня.



не менее важной демократической предпосылкой и одновременно гарантией альтернативных выборов является участие в выборах и в выдвижении кандидатов различных политических партий и движений. Следовательно, политический плюрализм создает условия для реальной состязательности граждан и избирательных объединений (блоков) на выборах. Помимо этого, предотвращается возможность выхода из процедуры выборов через так называемые безальтернативные выборы. Они превращаются в пустую формальность, как это уже имело место в условиях советской организации избирательных кампаний различного уровня<sup>40</sup>.

В ч. 4 ст. 13 Конституции РФ устанавливается равенство общественных объединений перед законом. Принцип равенства призван предотвратить возможность появления вновь однопартийной системы, которая исключала существование других политических партий, а также подчиняла своему господству другие общественные объединения, которые выступали «приводными ремнями» государственного и партийного строительства.

Принцип равенства пронизывает все стадии избирательного процесса, в котором участвуют политические партии. Он применяется и к тем из них, которые прошли на выборах в Государственную Думу, преодолев заградительный барьер. В Регламенте Государственной Думы закрепляется, что деятельность палаты основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов<sup>41</sup>. Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции (с 2007 г.). До 2007 г. в Думе создавались депутатские объединения — фракции и группы, которые имели равные права в деятельности нижней палаты российского парламента.

По отношению к Совету Федерации принцип политического плюрализма не закрепляется и в деятельности палаты не проявляется столь определенно. В Регламенте Совета Федерации 1996 г. содержалась норма о том, что деятельность палаты основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов<sup>42</sup>. Прямое указание на политический плюрализм отсутствовало. В новом Регламенте Совета Фе-

дерации, принятом в 2002 г., сохранен прежний подход, не допускающий применение важнейших правовых форм политического многообразия в стенах верхней палаты парламента. Согласно п. 3 ст. 3 Регламента 2002 г. в Совете Федерации (в ред. Постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 06.02.2013 № 19-СФ), Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракций и партийных объединений<sup>43</sup>. Раньше указывалось, что не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений. Вместе с тем в Регламенте отразились изменения правового положения Совета Федерации, который по новому законодательству стал действовать на постоянной основе (п. 4 ст. 1). Однако в Регламенте Совета Федерации нет запретов Председателю Совета Федерации возглавлять политическую партию, входить в состав ее членов или руководящий орган. Проблема политического представительства в верхней палате Федерального Собрания РФ приобретает особую остроту, так как ни в законодательстве, ни в Регламенте палаты нет гарантий пропорционального учета партийно-политического представительства, как и гарантий политической нейтральности руководителя верхней палаты и его заместителей.

## Ограничения общественного и политического плюрализма

Общественный и политический плюрализм имеет конституционно-правовые основы организации и деятельности, а также — ограничения, главные цели которых — охрана конституции и конституционного строя. Конституция предусматривает возможность запрета (недопущения создания и деятельности) общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13). Данное конституционное ограничение на создание и деятельность общественных объединений имеет превентивный характер и нацелено на предупреждение появления общественных объединений, деятельность которых не согласуется с конституционно значимыми целями. В ч. 5 ст. 13 Конституции РФ закрепляется не только организационный, но и функциональный аспект создания и деятельности общественного объединения. Объектом оценки должны быть устав и программа партии (на стадии проверки Министерством юстиции

<sup>40</sup> См.: Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 67.

<sup>41</sup> Статья 3 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 (в ред. от 16.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>42</sup> Пункт 2 ст. 2 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 06.02.1996 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 655.

<sup>43</sup> Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 (в ред. от 08.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

РФ и его территориальными органами), а также то, в какой мере выраженные в учредительных актах цели проявляются в практической деятельности общественного объединения. Длительное время Конституция РФ и законодательство не предлагали четкого юридического определения содержания таких конституционных изменений основных ценностей, как «насильственное изменение основ конституционного строя», «нарушение целостности РФ», «подрыв безопасности государства», «создание вооруженных формирований», «разжигание социальной, национальной и религиозной розни». Многие из них носят обобщающий характер и содержат ценностные позиции, которые требуют законодательного оформления и сформировавшейся судебной и административной практики. Общественное объединение не должно ставить под угрозу безопасность государства — его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность<sup>44</sup>. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>45</sup> заменяет закон, введенный в действие в 1992 г. В нем уточняются принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, однако понятие безопасности (в том числе безопасности государства) не сформулировано. Закрепляются основные цели международного сотрудничества в данной области. Расширены функции Президента РФ в соответствующей сфере. В частности, он определяет основные направления государственной политики в указанной области. Правительство РФ только участвует в этом. Президент РФ утверждает стратегию национальной безопасности. Он не только возглавляет, но и формирует Совет безопасности РФ. Глава государства принимает меры, чтобы защитить граждан от противоправных посягательств, противодействовать терроризму и экстремизму. Совет безопасности готовит решения Президента РФ в определенной сфере. К ней отнесены не только обеспечение безопасности, но и ряд других вопросов. Среди них — оборона, военное строительство, техническое сотрудничество с другими государствами и т.д. Пересмотрены задачи и основные функции указанного органа. Президент РФ вправе расширять их перечень.

Многие из конституционно значимых целей нашли отражение в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>46</sup>. В соответствии со ст. 1 Закона, насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ; возбуждение социаль-

ной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии среди других деяний определяются как экстремистская деятельность (экстремизм).

Согласно ст. 9 Закона, в РФ запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Следовательно, Закон ввел правовую конструкцию, которая отсутствует в Конституции РФ и используется для того, чтобы обеспечить соблюдение требований положений ч. 5 ст. 13 Конституции РФ.

Государство осуществляет противодействие экстремистской деятельности, которое основывается на следующих принципах (ст. 2 Закона): признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организации; законность; гласность; приоритет обеспечения безопасности РФ; приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности; сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности; неотвратимость наказания за осуществление экстремистской деятельности.

Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>47</sup> закрепил, что в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 7 данного Федерального закона либо в случае осуществления общественным или религиозным объединением, иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора РФ или подчиненного ему соответствующего прокурора (ст. 9).

По отмеченным основаниям общественное или религиозное объединение может быть

<sup>44</sup> См.: Сигарев А.В. Конституционно-правовые аспекты противодействия экстремизму // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 62–65.

<sup>45</sup> Российская газета. 2010. 29 дек.

<sup>46</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

<sup>47</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

ликвидировано, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда также на основании заявления федерального органа государственной регистрации или его соответствующего территориального органа. Региональные и другие структурные подразделения подобных общественных или религиозных объединений также подлежат ликвидации.

Перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Законом о противодействии экстремистской деятельности, и описание символики указанных объединений, организаций подлежат размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на сайтах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции в сфере регистрации общественных и религиозных объединений, иных организаций. По Распоряжению Правительства РФ от 15.10.2007 № 1420-р (ред. от 08.12.2008) указанный перечень подлежит опубликованию в официальных периодических изданиях, к которым относится «Российская газета».

## **Конституционная легитимность идеологического плюрализма:**

### **понятие и содержательная характеристика**

Конституция не может быть полностью нейтральной к идеологии, хотя может достаточно свободно или жестко устанавливать отношение государственных органов к той или иной системе идей и взглядов. Поэтому взаимоотношения конституции и идеологии могут основываться на разных принципах: или на принципе идеологического монизма, или на принципе идеологического плюрализма.

Принцип конституционного закрепления одной официальной и общеобязательной идеологии был характерен для советских конституций. В советский период конституции, партийная и государственная практика не допускали плюрализма в области идеологии и политики. В период правления Сталина возникла и получила всеобщее распространение тотальная форма идеологического господства, которая в своих главных чертах находила отражение в нормах советского государственного права. Советские конституции с момента их появления всегда отличались повышенной идеологической насыщенностью. Находившаяся на вершине конституционного строительства советского государства, Конституция СССР 1977 г. прямо закрепляла господство в различных сферах государственной, общественной и научной жизни одной идеологии, которая

официально называлась марксистско-ленинской и применялась для обоснования социалистического и коммунистического строительства.

Советские конституции не только не гарантировали возможность распространения различных идей и взглядов, но и молчаливо санкционировали практику идеологического преследования под видом «антисоветской пропаганды и агитации». Преследования, в том числе уголовные, осуществлялись по отношению к представителям «свободных» профессий: деятелям науки, литературы, искусства, — если они были сторонниками или выразителями официально не одобряемых направлений в различных сферах культуры. Несмотря на существование больших культурных различий народов и наций, населявших территорию Советского Союза, официальная марксистско-ленинская идеология пронизывала дошкольное, среднее, вузовское и послевузовское образование. С ее помощью правящая элита стремилась создать и поддерживать «монолитный» характер советского общества.

Принципиально иной подход закреплен в Конституции РФ 1993 г. В ч. 1 ст. 13 Конституция РФ признает принцип идеологического многообразия в качестве основы конституционного строя. В российском конституционном праве развернулась дискуссия по вопросу о том, какие достоинства и недостатки несет с собой данный конституционный принцип. Спорные мнения высказываются и по вопросу о мотивах специального конституционного закрепления принципа идеологического многообразия.

Принцип идеологического многообразия имеет конституционный статус благодаря влиянию прежней государственно-правовой практики. Российская специфика политико-правового развития в течение длительного времени в условиях идеологической монополии потребовала создания особых конституционных положений, гарантирующих идеологический плюрализм.

Конституционный принцип идеологического многообразия имеет несколько содержательных аспектов.

1) Данный принцип базируется на широком социальном содержании человеческой деятельности. Многообразие в сфере идеологии предполагает право каждого человека, группы людей, их объединений свободно развивать свои воззрения и научные теории идеологического характера; распространять и защищать их с помощью всех существующих технических средств; активно работать также над практическим осуществлением своих идей путем разработки программных документов, законопроектов, представления их на рассмотрение общественных и государственных органов, участия в поддержке и реализации уже принятых этими органами предложений и т.д. Запрет устанавливать какую-либо идеологию го-

сударственной или обязательной адресован прежде всего органам государственной власти<sup>48</sup>.

2) Юридическое содержание этого принципа тесным образом связано с важнейшими субъективными правами и свободами личности, которые обеспечивают мировоззренческие интересы, являются компонентами комплексного права на мировоззрение и содействуют самовыражению личности в публичной и частной сферах. К таким субъективным правам и свободам относятся: свобода совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ), свобода выражения мнений и убеждений, свобода информации (ст. 29), право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование своим родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26).

3) Устанавливается дополнительная конституционная гарантия против ликвидации на государственном уровне идеологического многообразия. Согласно ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Данное требование — это конституционная реакция на советский опыт идеологического монизма. Тем не менее оно не может восприниматься вне контекста других конституционных положений и особенно конституционных провозглашений ценности прав человека. По мнению В.А. Четвернина, требование ч. 2 ст. 13 является абсолютным для государственного регулирования отношений гражданского общества, но не для государственной службы в конституционном государстве, провозглашающем права человека высшей ценностью. Поэтому идеология естественных и неотчуждаемых прав человека должна быть индикатором допуска граждан к государственной службе<sup>49</sup>. На наш взгляд, сфера отношений гражданского общества также базируется на ценностях прав человека, поэтому определенные ограничения идеологического многообразия устанавливаются и существуют по отношению как к обществу, так и к государству.

Конституционные положения ст. 2 и 18 послужили основой для нового юридического «сплава» — принципа служебного поведения государственных служащих. Государственный служащий призван «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих». Это

положение вошло в свод общих принципов служебного поведения государственных служащих после принятия Указа Президента от 12.08.2002 (в ред. от 16.07.2009). Всего в данном Указе сначала содержалось 16 принципов служебного поведения для всех государственных служащих и сверх того 2 принципа для лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим. Сейчас общих принципов 18 и 3 принципа для лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями.

В данном Указе также содержатся еще 2 принципа служебного поведения, которые имеют непосредственное отношение к содержанию конституционного регулирования идеологического плюрализма. Так, государственный служащий призван не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций. Помимо этого, он призван проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. Как обеспечивать работу данных принципов в органах государственной власти различных регионов России без гарантий квотирования должностей на государственной и муниципальной службе лиц, принадлежащих к различным этническим и религиозным группам? Этот вопрос не решается пока на законодательном уровне.

4) Демократические ценности и права человека как конституционные ценности должны защищаться государством и гарантироваться конституцией. Принцип идеологического плюрализма не является абсолютным и может входить в противоречие с потребностями защиты демократии, прав и свобод личности. Такое происходит в случае распространения фашистской, национал-социалистической или иной идеологии террора, направленной против идеологии прав человека. Конституция РФ закрепляет содержательные ограничения идеологического многообразия в ч. 2 ст. 29. В ней говорится, что не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. Помимо этого, запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Хотя эти ограничения содержатся в статье, регулирующей свободу мысли и слова, они непосредственно касаются проявлений идеологического многообразия.

Конституционный принцип идеологического плюрализма является гарантией от проник-

<sup>48</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 139.

<sup>49</sup> См.: Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 2 / отв. ред. В.А. Четвернин. М.: ИПП РАН, 1998. С. 39.



новения в сферу публичной власти и институтов гражданского общества тоталитарной идеологии. В своем исследовании Ханна Арендт указывала, что все идеологии содержат тоталитарные элементы, однако последние полностью развиваются только при тоталитарных движениях, которые после прихода к власти устанавливают тоталитарный режим<sup>50</sup>. Идеологический плюрализм является объективным следствием существования интеллектуальной, а в широком смысле и социальной свободы. Поэтому тоталитарный режим не только урезает права или отменяет основные свободы, но и стремится вытравить из людских сердец любовь к свободе<sup>51</sup>. В этой связи в условиях демократического государства идеологический плюрализм опирается на целый спектр конституционно гарантированных прав и свобод личности, которые в целом обеспечивают человеку свободу и различные формы самовыражения.

Вместе с тем запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной вовсе не означает отсутствия реального доминирования определенной идеологии в государственной и общественной жизни. Из опыта развития современных государств мы знаем, что есть демократические страны, в которых господствует идеология либеральной демократии (США), в других доминирующее значение в государственной политике приобретает социальная рыночная демократия (Швеция), а в третьих смена политических партий у власти приводит к изменению и вектора государственной политики, базирующейся то на идеологии либеральной демократии, то на идеологии социальной демократии (Германия, Великобритания).

В России отмеченный выше конституционный запрет окончательно не предопределяет возможность доминирования той или иной идеологии, совместимой с признанием прав и свобод человека высшей ценностью. Такое доминирование в реальной жизни будет зависеть от результатов политической борьбы с использованием конституционных и парламентских форм различных партий и движений, носителей либеральной или социально-демократической идеологии. В современных российских условиях социальной дифференциации общества конституционные ограничения политического плюрализма должны применяться судебными и иными государственными органами более эффективно и целенаправленно против распространения национал-социализма, иных версий фашистской идеологии и исламского фундаментализма.

Идеологический плюрализм должен иметь правовые ограничения, противодействующие проявлениям экстремизма в деятельности отдельных граждан или их объединений. Одной из причин низкой эффективности использования законодательного регулирования в борьбе с экстремизмом были пробелы в правовом обеспечении противодействия экстремизму. В частности, отсутствовало нормативное определение экстремистской деятельности<sup>52</sup>. Впервые легальное определение экстремизма (экстремистской деятельности) появилось в России после вступления в силу Федерального закона от 25.07.2002 (ред. от 08.03.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>53</sup>. Понятие экстремистской деятельности очень объемное и состоит из 13 пунктов (первоначально было 4), которыми охватываются практически все разнообразные формы проявления экстремизма. Рост числа пунктов, содержащих перечисление экстремистской деятельности, свидетельствует о страхе государства за свою судьбу, о стремлении к самозащите от экстраординарных выступлений. Перечень деяний, относящихся к экстремистской деятельности, тесно связан с нормами уголовного законодательства и конкретными статьями УК РФ, хотя есть взаимосвязь и с составами административных правонарушений.

К экстремизму относится: 1) насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ (связь со ст. 278, 279 и 280.1 УК РФ); 2) публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность (связь с ст. 205, 205.1–205.5, 206 и 207 УК РФ); 3) возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни (связь со ст. 280 и 282 УК РФ); 4) пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии (связь со ст. 282, ст. 354.1 «Реабилитация нацизма», иными статьями УК РФ); 5) нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии (связь со ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», ст. 148 «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий», ч. 4 ст. 150 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды», п. «л» ст. 105, п. «е» ст. 11, п. «б» ст. 116, п. «б» ч. 1 ст. 213 УК РФ); 6) воспрепятствование

<sup>50</sup> См.: Арендт Х. Истоки тоталитаризма / пер. с англ. под ред. М.С. Ковалевой, Д.М. Носова. М.: ЦентрКом, 1996. С. 610–611.

<sup>51</sup> См.: Там же. С. 605.

<sup>52</sup> См.: Михайлов В. Правовое обеспечение противодействия экстремизму // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 9.

<sup>53</sup> Российская газета. 2002. 30 июля.

осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения (связь с п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ); 7) воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения (связь с п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ); 8) совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ (когда преступник руководствовался мотивами политической, идеологической, национальной, религиозной, социальной или иной ненависти или вражды к какой-либо социальной группе); 9) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций (связь со ст. 354.1 «Реабилитация нацизма» УК РФ, введена Федеральным законом от 05.05.2014 № 128-ФЗ); 10) публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения (связь со ст. 354.1 «Реабилитация нацизма», а также со ст. 280.1, 282 УК РФ); 11) публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением (связь с ч. 5 ст. 128.1, ч. 3 ст. 298.1, ст. 306 УК РФ); 12) организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению (возможна квалификация как организатора, пособника или подстрекателя по различным составам, опираясь на ст. 33 УК РФ, исходя из роли обвиняемого в совершении преступления); 13) финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг (связь со ст. 282.3 «Финансирование экстремистской деятельности») (п. 1 ст. 1 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

В 2014 г. изменилось легальное понимание символики экстремистской организации. Если ранее это была официально зарегистрированная символика организации, то с 2014 г. символикой экстремистской организации признается символика, описание которой содержится в учредительных документах организации.

Комплексное правовое регулирование ограничений, противодействующих проявлениям экстремизма, стало позитивным явлением. Наряду с понятием экстремизма Закон установил ответственность юридических лиц, деятельность которых носит экстремистский характер. К ним может быть применен судебный порядок ликвидации. Важным в понимании экстремистской деятельности являются вопросы разграничения преступлений и административных правонарушений, а также определение границ между деяниями (действиями экстремистской направленности) и высказываниями, которые формально подпадают под определение экстремистской деятельности (например, экстремизм, определенный в п. 2, 4, 9, 10, 11 выше).

Применение законодательства о противодействии экстремистской деятельности не должно препятствовать деятельности оппозиционных политических партий и общественных объединений, которые соблюдают действующее законодательство, однако выступают с критикой органов государственной власти федерального или регионального уровня, органов местного самоуправления и не входят в широкую коалицию народного фронта.

Идеологический плюрализм в то же время призван гарантировать смену идеологии государственной политики или идеологии правящей партии или коалиции партий, если политические носители такой идеологии перестали пользоваться поддержкой избирателей. В отношении должностных лиц государственной и муниципальной службы принцип идеологического многообразия должен означать признание идеологической нейтральности, но в то же время такие лица обязаны всячески содействовать проведению в жизнь через государственные структуры идеологии защиты и обеспечения прав и свобод личности.

Таким образом, принцип идеологического многообразия допускает различные виды идей и взглядов, ограничивается чрезмерно широким пониманием экстремистской деятельности и пока не имеет ясных критериев оценки конституционности законодательства о противодействии экстремизму, в том числе понимания границ и возможностей применения принципа соразмерности ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Помимо этого, идеологическое многообразие имеет много точек пересечения с конституционно провозглашенной свободой совести и вероисповедания, которая является проводником религиозного плюрализма, в том числе с правом определять свою национальную принадлежность.

Ценность конституционной телеологии, следовательно, заключается и в том, чтобы содействовать обоснованию соразмерности ограниче-

ний конституционных принципов политического и идеологического многообразия, основных прав и свобод личности, препятствовать подрыву государственной целостности, стабильности основ конституционного строя и одновременно способствовать научно обоснованному развитию государственных гарантий реализации прав и свобод граждан, выступать теоретическим фундаментом балансирования между государственными, общественными и личными интересами различных граждан, их объединений по профессиональным, политическим, этническим, религиозным или иным интересам и группам.

## Список литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Норма, 2010. Т. 1. 864 с.
2. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: РЮИД, 1996. 359 с.
3. Арндт Х. Истоки тоталитаризма / пер. с англ. под ред. М.С. Ковалевой, Д.М. Носова. М.: ЦентрКом, 1996. 672 с.
4. Баранов П.П., Овчинников А.И. Конституционная легитимность государственной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 3–8.
5. Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения) / пер. с чешск. М.: Юрид. лит., 1989. 448 с.
6. Васильев А.В. Новое в понимании современной демократии // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 92–96.
7. Венгерова А.Б. Социалистический плюрализм в концепции правового государства // Советское государство и право. 1989. № 6. С. 11–19.
8. Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 83–90.
9. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М.: Моск. шк. полит. иссл., 1995. 222 с.
10. Джангирян Ж.Д. Легитимная государственная власть как гарант конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 4–12.
11. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
12. Зандкюлер Х.И. Демократия, всеобщность права и реальный плюрализм // Вопросы философии. 1999. № 2. С. 35–50.
13. Керимов А.Д. Теория и практика демократии. 1 часть // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 82–91.
14. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. 447 с.
15. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: Инфра-М, 2013. 1040 с.
16. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. И.В. Выдрин. М.: Юрлитинформ, 2015. 552 с.
17. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. 582 с.
18. Конституция Российской Федерации: науч.-практ. коммент. / под ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. 716 с.
19. Коток В.Ф., Гайдуков Д.А. Новый этап в развитии Советского государства и Конституция СССР // Советы депутатов трудящихся. 1959. № 8. С. 21–26.
20. Кравец И.А. Конституция и проблемы мультикультурализма // Проблемы права. 2004. № 2. С. 42–51.
21. Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития, осуществления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. 675 с.
22. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск: ЮКЭА, 2001. 360 с.
23. Кравец И.А. Функции и сферы действия конституции: теоретико-методологические и практические вопросы классификации // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2011. Т. 7. Вып. 1. С. 44–51.
24. Кун Т. Структура научных революций. С введ. ст. и доп. 1969 г. М.: Прогресс, 1977. 300 с.
25. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. М.: Рус. путь: Полиграфресурсы, 1995. 550 с.
26. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М.: Изд-во МГУ, 2000. 192 с.
27. Мамут Л. Конституция и реальность // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 70–74.
28. Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 41–52.
29. Михайлов В. Правовое обеспечение противодействия экстремизму // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 9–11.
30. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 144 с.
31. Петро Н. Путь к многопартийности и законность // Общественные науки и современность. 1992. № 3. С. 170–177.
32. Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе // Полис. 1996. № 4. С. 125–136.
33. Рянжин В.А. Соотношение нормативных и программных начал в советской конституции // Известия вузов. Правоведение. 1963. № 2. С. 27–39.
34. Сигарев А.В. Конституционно-правовые аспекты противодействия экстремизму // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 62–65.
35. Ховард Дик А.Е. Конституционализм // Верховенство права: сб. / пер. с англ. М.: Прогресс, 1992. С. 53–79.
36. Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 2 / отв. ред. В.А. Четвернин. М.: ИПИ РАН, 1998. С. 4–66.
37. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юрист, 1996. 112 с.
38. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 73–82.
39. Эбзеев Б., Карапетян Л. Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль XXI. 2000. № 11. С. 100–108.
40. Craig E. Pluralism // Routledge Encyclopedia of Philosophy CD-ROM. General ed. E. Craig. Version 1.0. London: Routledge, 1998.
41. Jacobsohn G. J. Constitutional Values and Principles // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 777–795.
42. Raz J. On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries // Constitutionalism. Philosophical Foundations / ed. by A. Larry. Cambridge: Univ. Press, 1998. P. 152–193.
43. Tushnet M. Constitution // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 217–233.
44. Weber M. Economy and society. An outline of interpretive sociology / ed. by G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press, 1968. Vol. 1.



## Value of the constitutional teleology and constitutional legitimacy of the political and ideological diversity (pluralism): doctrine and practice

**Kravets I.A.,**

Doctor of Law, Professor,

Head of the Chair of Constitutional and Municipal Law

of Siberian Institute of Management — Branch of Russian Academy

of People's Economy and State Service attached to the President

of the Russian Federation, Head of the Chair of Theory and History of State and Law

and Constitutional Law of Novosibirsk National Research State University

E-mail: kravigor@gmail.com

**Abstract.** *The article examines the legal nature and mission the constitutional teleology, the role of teleological function of the constitution in the Soviet and modern Russian legal system, the concept and types of constitutional legitimacy, the relationship of constitutional legitimacy and political and ideological foundations of the constitutional system, the nature and limitations of the principles of political pluralism, multi-party system and ideological pluralism.*

**Keywords:** *constitutional teleology, the functions of the constitution, the constitutional legitimacy, legitimization of state power, the concept and features of the constitutional order, the principles of political pluralism, multi-party system and ideological pluralism, their limitations, extremism.*

### References:

1. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. M.: Norma, 2010. T. 1. 864 s.
2. Avak'jan S.A. Politicheskij pljuralizm i obshhestvennye ob'edinenija v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovye osnovy. M.: RJuID, 1996. 359 s.
3. Arendt H. Istoki totalitarizma / per. s angl. pod red. M.S. Kovalevoj, D.M. Nosova. M.: CentrKom, 1996. 672 s.
4. Baranov P.P., Ovchinnikov A.I. Konstitucionnaja legitimnost' gosudarstvennoj vlasti v Rossii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 7. S. 3–8.
5. Bartoshek M. Rimskoe pravo: (Ponjatija, terminy, opredelenija) / per. s cheshsk. M.: Jurid. lit., 1989. 448 s.
6. Vasil'ev A.V. Novoe v ponimanii sovremennoj demokratii // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 92–96.
7. Vengerov A.B. Socialisticheskij pljuralizm v koncepcii pravovogo gosudarstva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1989. № 6. S. 11–19.
8. Gadzhiev G.A. Konstitucija Rossii kak pravovaja osnova jekonomiki: pravovaja model' i sovremennost' // Izvestija vuzov. Pravovedenie. 2009. № 2. S. 83–90.
9. Gellner J. Uslovija svobody. Grazhdanskoe obshhestvo i ego istoricheskie soperniki. M.: Mosk. shk. polit. issled., 1995. 222 s.
10. Dzhangirjan Zh.D. Legitimnaja gosudarstvennaja vlast' kak garant konstitucionalizma // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 8. S. 4–12.
11. Djugi L. Konstitucionnoe pravo. Obshhaja teorija gosudarstva. M.: Tip. t-va I.D. Sytina, 1908. 957 s.
12. Zandkuler H.J. Demokratija, vseobshhnost' prava i real'nyj pljuralizm // Voprosy filosofii. 1999. № 2. S. 35–50.
13. Kerimov A.D. Teorija i praktika demokratii. 1 chast' // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 82–91.
14. Knjazev S.D. Rossijskoe izbiratel'noe pravo: uchebnik. Vladivostok: Izd-vo Dal'nevost. un-ta, 2001. 447 s.
15. Kommentarii k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod red. V.D. Zor'kina. M.: Norma: Infra-M, 2013. 1040 s.
16. Konstitucionnoe pravo Rossii: uchebnik dlja bakalavrov / otv. red. I.V. Vydrin. M.: Juristinform, 2015. 552 s.
17. Konstitucionnoe pravo: uchebnik dlja bakalavrov / otv. red. V.I. Fadeev. M.: Prospekt, 2013. 582 s.
18. Konstitucija Rossijskoj Federacii: nauch.-prakt. komment. / pod red. akad. B.N. Topornina. M.: Jurist', 1997. 716 s.
19. Kotok V.F., Gajdukov D.A. Novyj jetap v razvitii Sovetskogo gosudarstva i Konstitucija SSSR // Sovety deputatov trudjashihhsja. 1959. № 8. S. 21–26.
20. Kravec I.A. Konstitucija i problemy mul'tikul'turalizma // Problemy prava. 2004. № 2. S. 42–51.
21. Kravec I.A. Rossijskij konstitucionalizm: problemy stanovlenija, razvitija, osushhestvlenija. SPb.: Jurid. centr Press, 2005. 675 s.
22. Kravec I.A. Formirovanie rossijskogo konstitucionalizma (problemy teorii i praktiki). M.: Novosibirsk: JuKJeA, 2001. 360 s.
23. Kravec I.A. Funkcii i sfery dejstvija konstitucii: teoretiko-metodologicheskie i prakticheskie voprosy klassifikacii // Vestnik NGU. Ser.: Pravo. 2011. T. 7. Vyp. 1. S. 44–51.
24. Kun T. Struktura nauchnyh revoljucij. S vvod. st. i dop. 1969 g. M.: Progress, 1977. 300 s.
25. Leontovich V.V. Istorija liberalizma v Rossii. 1762–1914. M.: Rus. put': Poligrafresursy, 1995. 550 s.
26. Luk'janova E.A. Rossijskaja gosudarstvennost' i konstitucionnoe zakonodatel'stvo v Rossii (1917–1993). M.: Izd-vo MGU, 2000. 192 s.
27. Mamut L. Konstitucija i real'nost' // Konstitucionnoe pravo: vostochnoevropejskoe obozrenie. 1999. № 2. S. 70–74.
28. Medushevskij A.N. Konstitucionnaja modernizacija Rossii: strategija, napravlenija, metody // Zakon. 2013. № 12. S. 41–52.
29. Mihajlov V. Pravovoe obespechenie protivodejstvija jekstremizmu // Rossijskaja justicija. 2002. № 7. S. 9–11.
30. Morozova L.A. Konstitucionnoe regulirovanie v SSSR. M.: Jurid. lit., 1985. 144 s.
31. Petro N. Put' k mnogopartijnosti i zakonnost' // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. 1992. № 3. S. 170–177.
32. Projss U. Modeli konstitucionnogo razvitija i peremeny v Vostochnoj Evrope // Polis. 1996. № 4. S. 125–136.
33. Rjanzhin V.A. Sootnoshenie normativnyh i programmnyh nachal v sovetskoj konstitucii // Izvestija vuzov. Pravovedenie. 1963. № 2. S. 27–39.
34. Sigarev A.V. Konstitucionno-pravovye aspekty protivodejstvija jekstremizmu // Rossijskaja justicija. 2011. № 3. S. 62–65.
35. Hovard Dik A.E. Konstitucionalizm // Verhovenstvo prava: sb. / per. s angl. M.: Progress, 1992. S. 53–79.
36. Chetvernin V.A. Osnovy konstitucionnogo stroja Rossii: doktrina i praktika // Stanovlenie konstitucionnogo gosudarstva v posttotalitarnoj Rossii. Vyp. 2 / otv. red. V.A. Chetvernin. M.: IGP RAN, 1998. S. 4–66.
37. Chirkin V.E. Osnovy gosudarstvennoj vlasti. M.: Jurist', 1996. 112 s.
38. Chirkin V.E. Sovremennaja koncepcija publichnoj vlasti // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 73–82.
39. Jebzeev B., Karapetjan L. Konstitucionnye osnovy politicheskogo pljuralizma // Svobodnaja mysl' XXI. 2000. № 11. S. 100–108.
40. Craig E. Pluralism // Routledge Encyclopedia of Philosophy CD-ROM. General ed. E. Craig. Version 1.0. London: Routledge, 1998.
41. Jacobsohn G. J. Constitutional Values and Principles // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 777–795.
42. Raz J. On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries // Constitutionalism. Philosophical Foundations / ed. by A. Larry. Cambridge: Univ. Press, 1998. P. 152–193.
43. Tushnet M. Constitution // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law / ed. by M. Rosenfeld and A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 217–233.
44. Weber M. Economy and society. An outline of interpretive sociology / ed. by G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press, 1968. Vol. 1.