

# РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ДЕЙСТВИИ НЕКОТОРЫЕ УРОКИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Юрий Краснов \*

*В статье анализируются некоторые уроки и проблемы конституционного развития России, оценивается соответствие этого развития мировому конституционному опыту.*

Российской Конституции 1993 года двадцать лет. Срок по историческим меркам небольшой, но вполне достаточный для того, чтобы оценить эффективность Основного закона государства, его адекватность реалиям общественной жизни современной России и соответствие мировым тенденциям конституционного развития.

Оценивая с этой точки зрения итоги государственно-политического развития страны за прошедшие 20 лет, можно прийти к нескольким выводам.

**Вывод первый.** Конституция России – это документ, на современном этапе закрепивший правовые основы ее конституционного строя; правовой статус человека и гражданина; федеративное устройство России; систему органов законодательной, исполнительной, судебной власти в РФ, и местного самоуправления, принципы ее организации и деятельности.

В преамбуле Конституции называются шесть основополагающих целей, реализация которых является главной задачей современного российского государства. Это утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия в РФ, сохранение исторически сложившегося государственного единства, возрождение суверенной государственности России, утверждение незыблемости демократических основ российского государства, обеспечение благополучия и процветания России.

**Вывод второй.** Созданная на основе Конституции, новая система органов государственной власти и местного самоуправления (из девяти глав Конституции организации власти посвящено полностью пять (главы 4-8) и в значительной мере – две (глава 1 «Основы конституционного строя» и глава 3 «Федеративное устройство»), на практике обеспечивает достаточно стабильное функционирование государственного механизма.

**Вывод третий.** Конституция стала каркасом всей отечественной правовой системы. На базе Конституции была создана разветвленная система законодательства, регулирующего все основные сферы общественной жизни.

Действующее федеральное законодательство сегодня – это порядка 60-80 тысяч нормативных актов, 75-80 процентов из которых приняты после 1993 года, т.е. после вступления в силу действующей Конституции [13].

Таковы несомненные положительные результаты принятия Конституции 1993 года и конституционного развития страны последние двадцать лет.

В то же время, очевидно, что эффективность конституционного развития России существенно снижается из-за существования ряда недостатков в Конституции России 1993 года.

Родившаяся сразу после государственного переворота, осуществленного Б.Н. Ель-

---

\* Краснов Юрий Константинович, доктор юридических наук, профессор МГИМО(У) МИД России

циным в октябре 1993 года, Конституция установила «суперпрезидентскую» республику с огромными полномочиями Президента. А.Г. Пахоменко выделяет следующие проявления такого статуса Президента:

- он избирается народом путем всеобщих, прямых выборов при тайном голосовании;
- он является главой государства;
- он не несет политической ответственности за свои присягу, обещания, действия, нарушение Конституции и законов РФ в том плане, что за это его нельзя лишить должности;
- отрешение Президента РФ от должности возможно лишь в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления;
- досрочное прекращение полномочий Президента посредством его отзыва избирателями, референдума невозможно, при этом ст. 91 Конституции еще и устанавливает неприкосновенность Президента;
- он является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- он стоит как бы над другими государственными органами, поскольку обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- в соответствии с Конституцией и федеральными законами он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, руководит их осуществлением;
- он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ и самостоятельно - остальных членов Правительства;
- фактически он направляет работу Правительства, а согласно Конституции имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, может отправить Правительство в отставку;
- он представляет кандидатуры на ряд высших государственных должностей членов Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора РФ, Председателя Центробанка РФ;
- он отвечает за обеспечение безопасности государства, формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;
- он отвечает за руководство обороной страны, утверждает военную доктрину РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, назначает и смещает высшее командование Вооруженных Сил РФ, объявляет военное положение или чрезвычайное положение;

- он назначает выборы Государственной Думы, распускает Государственную Думу в случаях и порядке, которые предусмотрены Конституцией, вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обладает правом вето;

- он назначает референдум РФ;
- он регулирует общественные отношения своими указами, в том числе по вопросам, составляющим предмет федеральных законов, в случае их отсутствия и на период до принятия соответствующих законов;
- он обращается к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

А.Г. Пахоменко справедливо подчеркивает в связи с этим, что аналогичные полномочия были у российского императора. Так, согласно ст. ст. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13 и др. Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 года Император являлся главой государства, ему принадлежали верховная самодержавная власть, особа императора священна и неприкосновенна, он утверждал законы и являлся верховным главнокомандующим и т.д. [6].

За двадцать лет не предпринято ни одной попытки исправить явные перекосы властных полномочий в пользу Президента. Наоборот, практика конституционного развития свидетельствует, что наблюдается противоположная тенденция.

Существенное изменение фактических конституционных отношений в России, не нашедшее своего отражения в тексте Основного закона, связано с образованием в стране семи федеральных округов. Оно было осуществлено указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. о полномочном представителе Президента РФ в Федеральном округе [11]. Очевидно, что создание округов, как и определение статуса полномочных представителей Президента, - предмет конституционно-правового регулирования. Ведь, по сути, подзаконными актами определены не только права представителей Президента, но и новые территориальные пределы их полномочий - федеральные округа. Была изменена территориальная организация Российского государства, но в Конституции РФ (ст. 67) указано, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Речь об округах здесь не идет. Поскольку же каждый федеральный округ включает не-

сколько субъектов РФ, то следует говорить даже не о новой территориальной организации, а об элементах нового государственного устройства, которое, несомненно, должно быть закреплено в Конституции. Ведь даже статус «частей» округа (субъектов РФ), их перечень, взаимоотношения между ними составляют предмет конституционного регулирования (ст. 65, 66, 67 Конституции РФ).

Кроме того, нельзя не учитывать, что над федеральными округами образовалась целая «надстройка» в лице федеральных органов исполнительной и иных ветвей власти (прокуратура, МВД, МИД, Минюст и др.), роль которых в механизме государства также необходимо прописать в законе. При этом важно решить концептуальный вопрос о природе округов, определиться, что это: ведущее звено в территориальном устройстве страны или структура для выполнения временных функций? [12].

В Конституцию внесена поправка увеличивающая срок пребывания Президента в должности. Ст. 81 ч. 1 Конституции вместо существовавшего с 1993 г. четырехлетнего срока в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», вступившим в силу со дня его опубликования 31 декабря 2008 г. [10], для Президента РФ введен 6 - летний срок пребывания в должности.

Также уже после принятия Конституции расширены полномочия Президента в отношении судебной системы и прокуратуры.

Жизнь, однако, показывает, что даже чрезмерная концентрация власти в руках одного органа власти, в данном случае Президента, не способна обеспечить эффективное решение острых общественных проблем, постоянно возникающих в жизни, сама природа которых требует коллективного творчества всех органов власти, всех институтов политической системы, с опорой на активную поддержку большинства населения страны.

Яркой иллюстрацией этого является проблема последствий социально-экономического кризиса. Как справедливо заметил по этому поводу В.Д. Зорькин: «Человек теряет свои сбережения, работу, средства к существованию, накопления в страховых и пенсионных фондах. Может ли он после всего этого всерьез считать, что живет в правовом государстве? И не вправе ли он ставить вопрос: почему конституции и законы, государства и правительства, наконец,

международные договоры и международные институты не защитили его в трудную минуту?» [3].

Серьезной проблемой является реализация гарантированных в Конституции прав и свобод человека и гражданина. Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «для современного юридического статуса личности в Российской Федерации характерны следующие особенности:

а) крайняя его политизированность, неустойчивость, подверженность социальной конъюнктуре, компромиссам; положение отдельных профессиональных слоев населения корректируется в административно-волевом порядке в зависимости от ситуации (например, шахтеров, врачей, учителей, военнослужащих и др.); от накала требований меняется социальная пирамида; положение одних социальных групп улучшается, других — ухудшается;

б) слабая государственная защищенность, неспособность официальных властных структур надежно обеспечить интересы личности, ее права, свободы, честь, достоинство, безопасность; отсутствие четких и эффективных правоохранительных и гарантирующих механизмов;

в) утрата правовым статусом многих качеств единства, объединяющих начал (в силу распада союзной государственности, общего нормативно-правового пространства, дезинтеграции существовавших ранее связей и отношений, централизованного законодательства);

г) множественность (плюрализм) статусов, их несогласованность: вместо единого для всех базового статуса гражданина СССР возникли статусы граждан Российской Федерации, статусы граждан отдельных ее составных частей (часто противоречащих друг другу) и статусы граждан независимых — ныне государств — членов СНГ;

д) деформированность правового положения личности в связи с процессами суверенизации, межнациональными и региональными конфликтами; в ряде бывших советских республик приняты дискриминационные акты, нарушающие права некоренного населения; появились значительные группы людей вообще без четкого правового статуса (беженцы, мигранты, перемещенные лица); не найдено оптимального сочетания прав человека и прав народов; права человека нередко ставятся ниже права на суверенитет;

е) изменение экономической основы статуса личности (многообразие форм собственности, включая частную, имуществен-

ное расслоение, неравенство, безработица); экономика больше не является надежным базисом благосостояния личности, занятости населения;

ж) дестабилизация правового статуса в результате происходящих в обществе катаклизмов и неурядиц;

з) воздействие на правовой статус таких нравственно-психологических факторов, как потеря личностью социальных ориентиров и приоритетов, духовной опоры, неадаптированность к новым условиям, инерция старых идей и взглядов, брожение умов, социальный дискомфорт и неуверенность в своем будущем» [5. С. 226-227].

Важнейшим элементом фактических конституционных отношений в любом государстве являются выборы, избирательная система. Именно с помощью выборов происходит трансформация политической власти в государственную, система выборов в парламент определяет роль политических партий, других общественных формирований в государственной жизни, является не только основным инструментом осуществления народовластия, но и способом реализации конституционного принципа идеологического и политического многообразия в стране. В силу пробельности и ущербности Конституции РФ система выборов в Государственную Думу - важнейшее, ключевое звено фактической Конституции - оказалась вне сферы влияния Конституции юридической. Даже такие общепризнанные принципы избирательного права, как всеобщность, равенство, прямой характер и тайное голосование, закреплены лишь применительно к выборам Президента РФ (ст. 81). Данная ситуация привела к тому, что за период формального действия Конституции РФ в стране использовалось три различных вида избирательных систем (произошел «дрейф» от мажоритарной системы через смешанные выборы к пропорциональной системе) и наоборот. Отсутствие конституционного регулирования в этой сфере лишает избирательную систему необходимой стабильности, порождает порочную практику «подгонки» избирательного законодательства (перед каждым выборами в парламент принимается новый закон) под нужды и интересы правящей элиты. [12].

Таким образом, Конституция РФ как правовой и идеологический документ не способна в современной России полностью реализовать свой ценностный потенциал. И это не случайно. Основной закон только тогда обеспечивает эффективное регулирование общественных отношений, когда

он адекватно соответствует потребностям общественного развития. Конституция же Российской Федерации со множеством ее изъянов и пробелов уже с трудом справляется с этой задачей. [8].

Думается, что многие проблемы современного конституционного развития России связаны с тем, что Конституция РФ 1993 года не учитывает важные уроки мирового конституционного развития. Чему учат эти уроки?

**Урок первый.** Конституция это основной закон особого рода. Для него должны быть характерны три особенности: *реальное* ограничение власти государства законом; учреждение механизмов *действительного*, а не декларативного разделения властей через комплексный механизм сдержек и противовесов; наконец, должно существовать *законодательное установление процедур* осуществления власти.

Именно неразвитость этих качеств российской Конституции 1993 года, их декларативность - главная беда нынешнего российского основного закона.

**Урок второй.** Конституционные нормы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью. Несовпадение между юридической формой и реальным социальным, культурным, экономическим и политическим содержанием рождает экстремизм. В этих условиях активизируются радикальные политические силы, падает доверие общества к власти и к праву. Создается серьезная угроза общественной стабильности и прогрессу. Между тем именно противоречие между реальностью и конституционной конструкцией жизни в России нивелирует роль Конституции в глазах многих россиян. Это обстоятельство неоднократно отмечал и Президент РФ В.В. Путин. В своей статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» он писал: «Сегодня нам надо говорить о проблемах, которые не удалось решить, и о задачах, которые должны стать повесткой следующего этапа развития России».

Только в этой статье среди этих проблем он называет:

**Первое.** Многие граждане не могут реализовать свои профессиональные знания, найти такую работу, которая позволяла бы иметь достойную зарплату и развиваться, строить карьеру. Плохо, с большими переборами работают социальные лифты, начиная от системы образования. Эта проблема значительно обострилась в последние годы, когда большинство молодых работников, входящих на рынок труда, окончило вузы.

**Второе.** Недопустимо, вызываяще велика дифференциация доходов. Каждый восьмой гражданин России все еще живет за официальной чертой бедности.

**Третье.** За первое десятилетие XXI века принципиально изменилось представление о нормальных потребностях и возможностях средней российской семьи. Всего 10 - 12 лет назад речь шла главным образом о том, чтобы не скатиться за грань нужды, а целые социальные категории, прежде всего пенсионеры, были вынуждены существовать за этой гранью. Теперь же основная масса населения предъявляет запросы совершенно иного порядка. Социальная сфера не успела адаптироваться к этому. Население, и в первую очередь «средний класс», образованные и хорошо зарабатывающие люди, в своей массе остаются неудовлетворенными уровнем социальных услуг. Несмотря на рост бюджетного финансирования образования и здравоохранения, сохраняется низкое качество, не остановлено расползание принудительной платности в этих сферах» [9].

Все эти проблемы в конституционном развитии ставят на повестку дня вопрос о необходимости новой конституционной формы в России.

Известный российский конституционалист С.А. Авакьян считает, что наступила пора осознать, что в России назрели предпосылки для конституционной реформы и, «если власть прислушается к конструктивным призывам, она имеет все шансы достойно завершить 20-летие, оставить в прошлом просчеты и ошибки, учесть разумные предложения и создать прочный (и спокойный!) фундамент будущего нашей страны» [1].

В настоящее время в юридической литературе существуют три основных подхода к вопросу о формах, направлениях дальнейшего развития Конституции.

**Первый подход** (до недавнего времени доминировавший) наиболее последовательно выражал и аргументировал председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин. Признавая, что Конституции присущ ряд дефектов, изъянов, что существуют отдельные несоответствия между нормами Основного закона и политической практикой, он пред-

лагает их преодолевать не путем изменения Конституции, внесения в нее поправок, а через ее «интерпретацию», путем «практического нормотворчества и правоприменения, позволяющего полнее раскрыть заложенный в тексте Конституции правовой смысл» [2. С. 27]. Приоритетную роль в этом должен сыграть Конституционный Суд.

**Второй подход** к проблеме дальнейшего развития Конституции Российской Федерации был сформулирован Д.А. Медведевым. Он исходит из того, что назрело время внести изменения и дополнения в Конституцию РФ, связанные с отнесением к предметам ведения Государственной Думы контрольной функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство РФ ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом и т.д. При этом Д.А. Медведев особо подчеркнул, что речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции, «о поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов» [7. С. 32-33]. Существует и третья точка зрения на направления развития Конституции. Она связана с признанием необходимости внесения не разовых поправок в Конституцию, а проведения продуманной конституционной реформы, предполагающей системное изменение Основного закона в целях повышения эффективности конституционных институтов. Примечательно, что еще в 1999 г. состоялось заседание «круглого стола», проведенного по инициативе Совета по внешней и оборонной политике, участники которого - представители различных политических сил России, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, ученые - были единодушны в вопросе о необходимости конституционной реформы [4. С. 3-34].

Думается, это наиболее правильный подход к решению проблемы эффективности российской Конституции.

Итак, современной российской Конституции - 20 лет. Однако вряд ли она просуществует в сегодняшнем виде еще 20 лет. Впрочем, поживем - увидим.

#### Литература:

1. Авакьян С.А. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 октября.
2. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.
3. Зорькин В.Д. Кризис доверия и государство. Конституционные нормы и законы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью // <http://www.ksrf.ru>.

4. Конституционная реформа - не прихоть, а необходимость // Журнал российского права. 1999. № 12.
5. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
6. Пахоменко А.Г. Конституция Российской Федерации 1993 года и связанные с ней проблемы конституционализма // Новый юридический журнал. 2012. № 4.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. М., 2008.
8. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ. Москва, 28-31 марта 2007 года. М., 2008.
9. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13 февраля. 2012.
10. Российская газета. 2008. 31 декабря.
11. СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 211.
12. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3.
13. <http://www.laws-portal.ru>.

## THE RUSSIAN CONSTITUTION IN ACTION SOME LESSONS OF THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

The article analyzes some of the lessons of and challenges to the constitutional development of Russia and assesses the relevance of this development to the world constitutional experience.

Yury K. Krasnov,  
Doctor of Science (law), Professor, MGIMO  
(University) under the MFA of Russia

### Ключевые слова:

Конституция, конституционализм, основной закон, основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина

### Keywords:

Constitution, constitutionalism, the basic law, foundations of constitutional order, rights and freedoms of man and citizen

### References:

1. Avak'jan S.A. Desjat' prichin dlja konstitucionnyh reform v Rossii [Ten reasons for the constitutional reforms in Russia] // Nezavisimaja gazeta [Independent newspaper]. 2012. 16 oktjabrja.
2. Zor'kin V.D. Rossiya i Konstitucija v XXI veke. Vzgljad s Il'inki [Rossiya and the Constitution in the XXI century. Look from Ilyinka]. М., 2007. S. 27.
3. Zor'kin V.D. Krizis doverija i gosudarstvo. Konstitucionnye normy i zakony ne dolzhny vstupat' v zhestkoe protivorechie s real'nost'ju [The constitutional norms and laws shouldn't enter into a rigid contradiction with reality] // <http://www.ksrf.ru>.
4. Konstitucionnaja reforma - ne prihot', a neobhodimost' [The constitutional reform - not a whim, but a need] // Zhurnal rossiiskogo prava [Russian Law Journal]. 1999. № 12.
5. Matuzov N.I. Pravovaja sistema i lichnost' [Legal system and personality]. Saratov. 1987.
6. Pahomenko A.G. Konstitucija Rossijskoj Federacii 1993 goda i svjazannye s nej problemy konstitucionalizma [Constitution of the Russian Federation of 1993 and related problems of constitutionalism] // Novyj juridicheskij zhurnal [New legal magazine]. 2012. № 4.
7. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju [Message of the Russian President to Federal Assembly]. М., 2008.
8. Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya: Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. Juridicheskij fakul'tet MGU. Moskva, 28 - 31 marta 2007 g. [Gaps and defects in a constitutional law and a way of their elimination: Materials of the International scientific conference. Law department of the Moscow State University. Moscow, on March 28 - 31] М., 2008.
9. Putin V.V. Stroitel'stvo spravedlivosti. Social'naja politika dlja Rossii [Justice construction. Social policy for Russia] // Komsomol'skaja pravda. 13 fevralja 2012.
10. Rossiiskaia gazeta. 2008. 31 dekabria. [Russian newspaper, 31/12/2008]
11. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Code of Laws of the RF]. 2000. № 20. Stat'ia [Article] 211.
12. Skurатов Ju.I. Razvitie Konstitucii Rossijskoj Federacii 1993 goda: popravki v Konstituciju ili konstitucionnaja reforma? [Development of the Constitution of the Russian Federation of 1993: amendments to the Constitution or constitutional reform?] // Rossijskij juridicheskij zhurnal [The Russian legal magazine]. 2009. № 3.
13. [http://www.laws-portal.ru/lib/rossiiskoe\\_zak\\_2](http://www.laws-portal.ru/lib/rossiiskoe_zak_2)