



ВЗГЛЯД. РАЗМЫШЛЕНИЯ. ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК 342.4



Никита Сергеевич ГРУДИН,

доцент кафедры международного права
Московского государственного
лингвистического университета,
кандидат юридических наук, доцент
nekit-07@mail.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ВЕКТОРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

MODERN VECTORS OF THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

Статья посвящена анализу векторов конституционного развития России после конституционной реформы 2020 года. Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что российская государственность и конституционализм активно укрепляются и развиваются. Автором названы следующие векторы конституционного развития России: укрепление суверенной государственности, поиск национальной идеи, централизация института местного самоуправления, ограничение влияния международного права на правовую систему страны. Отмечается, что преемственность и самобытность конституционного развития России опираются на эффективно функционирующие конституционные нормы, сильную государственность, готовность граждан отстаивать традиционные ценности и идеалы.

The article is devoted to the analysis of the vectors of constitutional development of Russia after the 2020 constitutional reform. The results of the conducted research indicate that Russian statehood and constitutionalism are actively strengthening and developing. The author names the following vectors of constitutional development of Russia: strengthening sovereign statehood, searching for a national idea, centralizing the institution of local self-government, limiting the influence of international law on the country's legal system. It is noted that the continuity and originality of constitutional development of Russia are based on effectively functioning constitutional norms, strong statehood, and willingness of the citizens to defend traditional values and ideals.

Ключевые слова: Конституция РФ, развитие, суверенитет, централизация, местное самоуправление, национальная идея, нормы международного права, правовая система.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, development, sovereignty, centralization, local self-government, national idea, norms of international law, legal system.



Конституция Российской Федерации 1993 года (далее также – Конституция 1993 года), принятая в сложнейших внутривластных условиях, сумела сплотить российское общество и стать базовым программным документом государственного правового развития страны на годы вперед. Безусловно, стоить отдать должное и авторам текста Основного закона, и политическому руководству страны того времени, и всем гражданам России, которые совместными усилиями смогли найти такой нужный баланс во взаимоотношениях государства, общества и личности, который смог завершить острую фазу внутривластного кризиса, стабилизировать ситуацию в стране, а затем постепенно перейти к построению современного демократического правового государства, которое обеспечивает сменяемость власти мирным путем, защиту прав и свобод человека (включая право частной собственности), а также создает условия для полноценного развития личности.

Сегодня очевидно, что Конституция Российской Федерации утвердилась, а мнения о ее нелегитимности канули в Лету. В этом, на наш взгляд, первый парадокс Конституции 1993 года – принятая в условиях жесточайшего общественно-политического кризиса, она сумела стать прочной основой для строительства обновленной России и выполнить свои учредительную и системообразующую функции [9, с. 28; 6, с. 203-214; 7, с. 4]. Вторым парадоксом – Конституция 1993 года соединила в себе либеральные ценности и принципы (свободные периодические выборы, разделение властей, свобода личности, право частной собственности, местное самоуправление), а также консервативные (традиционные) начала (институт президентуры, концентрирующий в себе ключевые инструменты управления, вертикаль исполнительной власти, централизованный федерализм). Данное сочетание позволило укрепить целостность и единство России, предоставив гражданам страны широкие права и свободы. Третий

парадокс – находившаяся под огнем жесткой критики в первые годы после принятия, Конституция 1993 года сумела с течением времени укрепить влияние на общественно-политические процессы и сегодня (несмотря на отдельные призывы к ее пересмотру) продолжает оставаться де-юре безальтернативным проектом долгосрочного развития отечественной государственности. Так, по данным социологического опроса ВЦИОМа, проведенного в преддверии 30-летия Конституции 1993 года, 65% граждан России убеждены в том, что Конституция Российской Федерации отвечает нуждам страны и ее многонационального народа. При этом доля граждан, разделяющих подобные взгляды, наиболее высока среди молодежи в возрасте от 18 до 24 лет (78% опрошенных)¹. Вероятно, данный парадокс объясним спецификой российского менталитета: россияне достаточно настороженно реагируют на все новое, но с течением времени все положительное и эффективное, как правило, находит признание граждан России.

Тем не менее спустя более чем 30 лет с момента принятия Конституции 1993 года ряд ее положений не нашли должной реализации в практической действительности, а некоторые нормы, к нашему сожалению, и вовсе остаются незамеченными. Так, нельзя не отметить тот факт, что Конституция 1993 года фрагментарно очерчивает деятельность таких важных институтов государственной власти, как Счетная палата Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека Российской Федерации (ч. 5 ст. 101 и п. «е» ч. 1 ст. 103).

Следует также особо подчеркнуть, что о некоторых крайне важных моментах Конституция Российской Федерации по тем или иным причинам просто умалчивает. Например, Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 92 четко фиксирует правило, согласно которому во всех случаях, когда Президент России не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Пред-

1 Конституция и жизнь. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucija-i-zhizn> (дата обращения: 28.06.2024).



седатель Правительства. Однако при этом ничего не говорится о ситуации, когда в стране по тем или иным причинам нет действующего Председателя Правительства, а есть лицо, исполняющее его обязанности. Может ли такое лицо одновременно исполнять как обязанности Председателя Правительства Российской Федерации, так и Президента? Думается, что буквальное толкование ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации не позволяет исполнять обязанности Президента России лицу, исполняющему обязанности Председателя Правительства. Для восполнения данного пробела мы предлагаем рассмотреть два варианта. Первый вариант: действующая Конституция разрешает лицу, исполняющему обязанности Председателя Правительства Российской Федерации, исполнять обязанности Президента. В таком случае ч. 3 ст. 92 Конституции 1993 года должна звучать следующим образом: «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации или лицо, исполняющее его обязанности». Вариант второй: в случае если отсутствует лицо, занимающее должность Председателя Правительства Российской Федерации на постоянной основе, обязанности Президента исполняет Председатель Совета Федерации Российской Федерации. В этом случае ч. 3 ст. 92 Конституции 1993 года должна звучать следующим образом: «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации, а в случае временного исполнения обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации обязанности Президента исполняет Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Не вызывает никакого сомнения, что Конституция Российской Федерации, как и любая конституция, не является застывшим во времени и неизменным документом, она является «живым организмом» и эволюционирует

вместе с развитием общества и государственно-правовых отношений [8, с. 95]. В этой связи нам бы хотелось особо отметить тот факт, что главный вектор конституционного развития Российской Федерации сегодня состоит в сохранении самобытности, преемственности и суверенности всей системы государственно-правовых отношений, а также в укреплении авторитета Конституции Российской Федерации и идей конституционализма, демократии, верховенства закона и защиты прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что многовековая российская государственность основана на идее независимости и суверенитета как самой России, так и ее народа. В основе государственного суверенитета России лежит суверенитет ее многонационального и многоконфессионального народа, который сам определяет свое будущее и не зависит при принятии решений от чьей-либо воли. Именно суверенитет народа, его готовность защищать и укреплять свое Отечество, брать на себя ответственность за развитие своей страны в кризисные моменты и выделяет по-настоящему суверенные государства. Однако в современном нам мире полностью суверенных государств не существует: государственный суверенитет всегда частично или полностью ограничен глобализацией, международным правом, участием государств в международных организациях и интеграционных объединениях, цифровизацией, глобальным рынком.

Вместе с тем полнота государственного суверенитета – условие поступательного развития современного государства [1, с. 13-14]. Поэтому укрепление суверенной государственности России – ключевая задача общества и государства. Россия как государство, обладающее практически полным государственным суверенитетом наряду с такими государствами, как Соединенные Штаты Америки и Китайская Народная Республика, отстаивает соблюдение принципов суверенного равенства государств, неделимости безопасности в Европе и мире как условия развития всей системы международных отношений. Будущее мира и всех суверенных



государств будет зависеть от разумного баланса между сохранением государственности, государственного суверенитета как основы функционирования государств и их взаимовыгодной интеграции на различных международных площадках. Вместе с тем несправедливое и незаконное умаление или ограничение государственного суверенитета – крайне опасный путь для всей системы международной безопасности.

В целях конституционализации государственного суверенитета России мы предлагаем закрепить в тексте Конституции 1993 года следующее положение: «Российская Федерация – многонациональное суверенное государство, основанное на многообразии культур, языков и традиций ее народов. Российская Федерация охраняет и укрепляет свою государственно-правовую и культурную идентичность, чтит память предшествующих поколений, принимает меры для сохранения традиционных ценностей российского общества». Думается, что данное положение могло бы дополнить текст преамбулы действующей Конституции, задав тем самым ключевой вектор для развития государственности и конституционализма в России на ближайшие годы и десятилетия.

Не вызывает никакого сомнения, что государственный суверенитет базируется на множестве составляющих, но государство суверенно тогда, когда его граждане убеждены в суверенности, целостности и идентичности своего государства. Весомую роль в укреплении суверенитета России, как видится, должна играть идея сильной суверенной процветающей России, способная двигать развитие государства и общества для достижения новых целей. Это направление, состоящее в поиске устойчивой и объединяющей граждан страны национальной идеи, как представляется, является вторым ключевым вектором конституционного развития Российской Федерации.

Очевидно, что Россия за долгие годы развития пережила различные исторические периоды, и каждому периоду соответствовала своя идея (идеология). Так, в XIX веке в Российской империи в обиход вошла кон-

сервативная уваровская формула «православие, самодержавие, народность». В XX веке в советский период в нашей стране в абсолют была возведена идеология марксизма-ленинизма, которая утверждала диктатуру одной партии и отрицала наличие какой-либо другой идеологии. На пике своего влияния коммунистическая идеология позволила нашей стране провести успешную индустриализацию, одержать победу в Великой Отечественной войне и поднять уровень жизни рядовых граждан, обеспечив на практике реализацию идеи социального государства, которое предоставляет необходимые блага и обеспечивает достойный уровень жизни граждан. Однако в долгосрочной перспективе единая государственная идеология не всегда оказывается конкурентоспособной и может при определенных условиях вызывать недоверие и даже отторжение у широких слоев населения. К сожалению, эта участь постигла и советскую идеологию, которая отвергала какие-либо альтернативные идеи общественно-политического развития и в определенный момент пришла в противоречие с демократическими ценностями и идеалами. Как результат, наша страна в 1993 году на уровне Конституции отказалась от единой государственной идеологии и получила идеологический вакуум [4, с. 39-40], который, несомненно, препятствует поступательному развитию государства и общества. Очевидно, что сегодня наша страна находится на идеологическом перепутье и в поиске оптимального пути общественного развития.

По нашему мнению, единая и безальтернативная государственная идеология не подходит для современной России, т.к. Россия – очень большая, многонациональная и многоконфессиональная страна, граждане которой уже прочно впитали в себя демократические ценности и идеалы, среди которых следует особо выделить свободу, равноправие, социальную справедливость и солидарность, многопартийность. Единая государственная идеология будет вызывать неприятие у общества, и ее формирование будет крайне затруднено в нашей стране по ряду обстоятельств. В этой связи для России более приемлема не единая



государственная идеология, которая, к слову, запрещена действующей Конституцией 1993 года, а государственная патриотическая идея и патриотические ценности, которые должны всячески поддерживаться и культивироваться как государством, так и самим обществом. Полагаем, что в настоящее время ключевые точки национальной патриотической идеи (системы ценностей) должны получить закрепление на конституционном уровне. По нашему мнению, соответствующая норма могла бы быть сформулирована в рамках ст. 75.2 Конституции 1993 года и звучать следующим образом: «Развитие российского государства и общества основывается на идеях свободы, патриотизма, преемственности поколений, защиты суверенитета и целостности страны. Их уважение – обязанность государства и общества, несущих совместную ответственность за успешное развитие Родины».

Третьим важнейшим вектором конституционного развития России в настоящее время является централизация российской государственности. Отметим, что в русле данного вектора Российская Федерация в начале XXI века успешно преодолела дезинтеграционные тенденции, сумела выстроить так называемый централизованный федерализм и прийти к пониманию единства федеративного государства. Очевидно, что крайне большое по территории и численности населения, многонациональное и многоконфессиональное государство не может быть в большей степени децентрализованным: такое государство рискует утратить свою целостность, идентичность и суверенитет [10, с. 18]. В этой связи выстраивание централизованных федеративных отношений – одна из главных заслуг действующего Президента России В.В. Путина. Вместе с этим государство и государственная власть продолжают на местах и включение органов местного самоуправления в единый государственный механизм – крайне важная задача для всего государства и общества. Местное самоуправление, которое функционирует неэффективно и не удовлетворяет чаяния местного населения, – это угроза целостности и сплоченности общества.

Следует особо отметить, что местное самоуправление – это и одна из основ конституционного строя Российской Федерации, и уровень публичной власти, и форма народовластия, самостоятельного решения населением вопросов местного значения, которая не может никоим образом отрицаться и умаляться. Вместе с этим противопоставление местного самоуправления и государственной власти недопустимо. Местное самоуправление неотделимо от государственной власти [5, с. 57] и, на наш взгляд, де-факто является составной его частью. Тем не менее первоначальная редакция Конституции 1993 года создавала некоторые предпосылки для противопоставления и отрыва местного самоуправления от системы органов государственной власти. Но в государстве существует одна власть – государственная, которая обладает суверенитетом и распространяется на всю территорию государства и ее население. Данный казус был частично исправлен в ходе конституционной реформы 2020 года, когда в Конституции 1993 года было зафиксировано следующее положение: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132).

Полагаем, что данная формулировка не является полностью идеальной (российскому гражданину привычнее слышать формулировку «система органов государственной власти», а не «система публичной власти»), однако она верно отражает вектор на централизацию института местного самоуправления. На наш взгляд, ст. 132 Конституции Российской Федерации можно было бы дополнить ч. 4 следующего содержания: «Органы местного самоуправления реализуют государственную политику, государственные программы и проекты в муниципальных образованиях, оказывают содействие органам государственной власти в создании условий для успешного и эффективного



развития муниципальных образований и их населения».

Нельзя также не отметить, что помимо конституционного уровня успешная централизация института местного самоуправления должна сопровождаться реформированием федерального законодательства о местном самоуправлении, и скорейшее принятие нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – крайне актуальная задача для России. Обновленный закон при этом должен как учитывать современные реалии функционирования органов местного самоуправления в единой связке с органами государственной власти, так и сохранить близость органов местного самоуправления и их должностных лиц к населению муниципальных образований. Органы местного самоуправления должны обеспечивать продвижение интересов населения муниципалитетов, но и при этом осуществлять государственно-властные функции на местах. В рамках достижения этой цели мы предлагаем пересмотреть перечень муниципальных образований, а также разделить их на два уровня, верхний уровень которых должен быть наиболее тесно связан с органами государственной власти, а низовой уровень – с населением, проживающим в городах и сельской местности.

Для успешной реализации данной идеи мы предлагаем модернизировать существующую систему местного самоуправления в России. Первый уровень, на наш взгляд, должен быть представлен муниципальными округами, которые должны быть во многом интегрированы с системой органов государственной власти субъектов Федерации, выполнять отдельные государственные полномочия, принимать участие в реализации государственных программ и проектов. На этом уровне местные администрации должны быть встроены в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Их формирование должно быть прерогативой органов государственной власти субъектов Федерации (можно подумать об упразднении на данном уровне представительных органов местного самоуправления).

Второй – низовой уровень местного самоуправления должен быть в большей степени самостоятелен и финансово независим от органов государственной власти (свои налоги и доходы) и участвовать преимущественно в решении хозяйственных, социальных и бытовых вопросов населения. Главы администраций и представительные органы местного самоуправления на данном уровне должны избираться исключительно населением самих муниципальных образований. На наш взгляд, этот уровень местного самоуправления должен быть подчинен муниципальным округам и представлен городскими округами, городскими и сельскими поселениями. Разумная централизация местного самоуправления, по нашему мнению, позволит укрепить его роль и значение в процессе развития территорий, создания комфортной и благоприятной среды для проживания как в городах, так и в сельских поселениях.

Наконец, следует выделить еще один, четвертый вектор государственно-правового развития Российской Федерации, который сводится к постепенному ограничению влияния международного права на правовую систему России. Необходимо отметить, что при принятии Конституции в ее текст было включено следующее положение: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15). Указанное положение создало некоторую иллюзию того, что нормы международного права имеют полный примат над нормами Конституции и национального права. Однако это не совсем так: формулировка ч. 4 ст. 15 Конституции всего лишь ввела нормы международного права в правовую систему страны, но никоим образом не превознесла их над нормами самой Конституции 1993 года, которые, безусловно, имеют высшую юридическую силу на территории России. Нормы международных договоров, которые ратифицированы Рос-



сией, не перечеркивают нормы Конституции [2, с. 27]. Тем не менее «зеленый свет», данный нормам международного права в 90-е годы XX века, сделал свое дело: Россия стала участником многих международных соглашений, которые не всегда создавали обоюдовыгодные условия для страны.

Именно по этой причине в рамках конституционной реформы 2020 года в Конституции 1993 года появилась норма, в соответствии с которой «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Полагаем, что данная норма направлена как на защиту основ конституционного строя России, так и граждан страны от деструктивного влияния извне. Представляется, что национальный правовой суверенитет России выше норм международного права, а все необходимые международные стандарты прав человека нашли свое отражение во второй главе Конституции 1993 года. Членство России в международных организациях и объединениях не может отрицать нормы и установления Конституции России как нормативного акта, обладающего высшей юридической силой, а также идею верховенства Конституции в правовой системе страны [3, с. 170].

В этой связи мы предлагаем рассмотреть вопрос о дополнении ст. 79 Конституции 1993 года частью 2 следующего содержания: «Запрещается ратификация и присоединение Российской Федерации к международным договорам, положения которых противоречат

Конституции Российской Федерации, создают угрозу ее государственному суверенитету, национальной безопасности и традиционным ценностям». Думается, что подобное положение позволит укрепить национальный правовой суверенитет России и усилить гарантии невмешательства извне во внутренние дела нашей страны.

Таким образом, следует еще раз отметить, что Конституция 1993 года является фундаментом конституционного развития Российской Федерации. Она создает необходимые условия для поступательного развития институтов государства и гражданского общества, выступает платформой гражданского диалога и средством общественно-политического консенсуса. Конституция Российской Федерации пользуется достаточной поддержкой со стороны граждан страны, определяя векторы конституционного развития государства. К указанным векторам, на наш взгляд, можно отнести укрепление суверенной государственности России, поиск национальной патриотической идеи, централизацию института местного самоуправления, ограничение влияния норм международного права на конституционное законодательство. Очевидно, что вышеназванные тенденции свидетельствуют об укреплении суверенитета России на международной арене, формировании самобытного российского конституционализма с опорой на демократические ценности, идеи преемственности и идентичности конституционного строя. Думается, что дальнейшее разумное совершенствование норм Конституции 1993 года способно укрепить Россию как демократическое правовое суверенное государство.



Библиографический список

1. Баранов, Н.А. Российская государственность в условиях современных геополитических вызовов / Н.А. Баранов // Мир русскоговорящих стран. – 2023. – N 3 (17). – С. 5-20.
2. Барнашов, А.М. Конституции государств и международное право / А.М. Барнашов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – N 2 (8). – С. 24-28.
3. Кравец, И.А. Верность конституции и проблема согласования идей конституционализма и исполнения международных обязательств в сфере прав человека / И.А. Кравец // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – Т. 5. – N 1 (14). – С. 167-180.
4. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М.: Юнити-Дана, 2002.
5. Немова, Н.Ю. Влияние конституционных норм на взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации / Н.Ю. Немова, В.П. Григонис // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2021. – N 3 (52). – С. 52-58.
6. Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О.Г. Румянцев. – М.: Юрист, 1994.
7. Трусов, Н.А. Проявление функций Конституции в конституционной реформе России 2020 года / Н.А. Трусов // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – N 4. – С. 3-6.
8. Хамчиева, З.Б. Конституционное развитие и конституционная стабильность – две стороны одной медали / З.Б. Хамчиева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – Т. 18. – N 5. – С. 95-103.
9. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. – М.: Статут, 2017.
10. Яценко, В.В. Решение проблемы государственного суверенитета в условиях централизации власти в России / В.В. Яценко, А.Н. Грохотов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2012. – N 1-2. – С. 15-19.