

Ю. Н. Старилов

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА:
"НЕРЕАЛИЗОВАННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ"
ИЛИ "ПОСТОЯННОЕ ПРИБЛИЖЕНИЕ К ИДЕАЛУ"**

В последние годы, особенно в 2003 г., российскими учеными весьма активно обсуждались проблемы природы, роли и предназначения российской Конституции 1993 г., времени ее появления и исторических условий разработки, сущности и прочности Основного Закона, перспективы развития; ставились вопросы о неизменности Конституции или необходимости ее реформирования¹. При этом отмечалось как великое значение конституционно-правового регулирования в нашей стране, так и роль Конституции России в государственно-правовом развитии. Особо оценивались такие принципы современного государственно-правового развития, как демократическое федеративное правовое государство², права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, рыночная экономика на основе единого экономического пространства, свободная экономическая деятельность, социально ориентированная экономика, законность на основе верховенства Конституции Российской Федерации³. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин считает Конституцию РФ "одним из главных достижений постсоветской эпохи"⁴. Это мнение разделяют многие высшие должностные лица страны. Например, Генеральный прокурор РФ В. В. Устинов считает Конституцию главным достижением государственно-правового развития России⁵, а О. Е. Кутафин уверен, что Конституция РФ — это то "лучшее, что нам оставил Б. Н. Ельцин после себя"⁶. Б. Н. Топорнин отмечает, что Конституция РФ 1993 г., являясь работающим основным законом России, сыграла важную позитивную роль в становлении и укреплении Российского государства, она продолжает выполнять свое предназначение; на ее основе осуществлялись федеративная реформа, правовая реформа, судебная реформа, а также реформа местного самоуправления⁷. По мнению В. Д. Зорькина, Конституция РФ является тем правовым фундаментом, который "обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России"; стал "главным средством безусловной и универсальной юридической легитимации Российского государства, как единства территории, проживающего на ней общества и механизмов исторического воспро-

изводства и развития"; "Конституция — завоевание, полученное ценой больших усилий и больших жертв. Завоевание, обеспечивающее новый и большой исторический результат. А значит, с учетом цены и результатов наша Конституция — огромная ценность для России"⁸.

В качестве критериев, при помощи которых можно попытаться оценить Конституцию РФ и установить юридическое качество конституционно-правовых норм, их эффективность, выделяются следующие: срок действия Конституции; сложность общественно-политической обстановки ее принятия; стабильность и неизменность конституционно-правовых норм; наличие "особого потенциала" реализации; обеспечение поступательного развития отраслевого законодательства; степень авторитетности системы конституционно-правовых гарантий; "непосредственность действия" и верховенство ее положений; реальность воздействия на развитие государства, общества, экономической и политической системы; защищенность прав и свобод человека и гражданина; обеспеченность обороноспособности и авторитета страны в международно-правовом пространстве; создание гарантий общественной безопасности и общественного порядка; политико-правовая культура, господствующая в современном российском обществе.

Как известно, Конституцию относительно грамотно и профессионально, с выявлением ее недостатков, противоречий и достоинств, как правило, может оценить только "избранный" круг ученых, политиков, государственных деятелей и социально активных граждан. Остальные, даже "выставляя" собственные оценки Конституции, не могут весьма предметно и аргументированно дискутировать как о значении Конституции, так и о ее будущей "судьбе".

Значимость конституционно-правовых положений выявляется посредством оценки самой Конституции. Т. М. Пряхина отмечает, что на Конституцию можно смотреть как на "параметр порядка", т.е. как на такой элемент правовой системы, который позволяет предвидеть и предотвращать "хаотическую динамику общественных и государственных процессов". Автор далее пишет: "Соответственно этой роли Основного Закона его дальнейшее развитие должно быть коэволюционным: размеренность реформирования положений Конституции должна согласовываться с социальными изменениями". В качестве вывода Т. М. Пряхина по изменению конституционных положений указывает *стратегию конституционной модернизации*⁹. Таким образом, как на саму Конституцию, так и на обоснование основных причин и направ-

лений ее изменения или внесения поправок, нужно смотреть с позиций конституционной доктрины, которая занимает в системе источников права особое и только ей отводимое место. Под конституционной доктриной Т. М. Прякина понимает "формализованную определенным образом систему основополагающих взглядов на сущность, социальное назначение, юридическую природу, содержание, внутреннюю и внешнюю формы Основного Закона; это совокупность теорий и концепций, определяющих стратегические перспективы конституционного развития России, место и роль Конституции в государственной, общественной и правовой системах, устанавливающих конституционные стандарты взаимоотношений личности, общества и государства"¹⁰.

Относительно небольшой срок действия российской Конституции обязывает исследователей и комментаторов ее текста весьма осторожно высказывать "вердикты" относительно жизнеспособности и значимости Конституции. Очевидно, справедливым является вывод С. А. Авакьяна о том, что при исследовании феномена "ценности" Конституции РФ неизбежно возникает необходимость анализа двух факторов: истории появления этой Конституции и заложенных в ней идей и решений¹¹. Конечно, в 1993 г. многим казалось, что принятие Конституции положит конец "смутному времени" постсоветской России. В основном, так и произошло: явно выраженные социальные конфликты, отягощенные борьбой политических концепций и групп в самых различных формах, были разрешены; критический накал силовых противоправных действий стих; стало развиваться отраслевое законодательство; в стране формировались рыночные отношения и создавались политические партии; осуществлялось проведение многочисленных реформ (правовой, судебной, местного самоуправления, административной); выстраивалась система органов государственной власти; правовые конфликты стали чаще находить свое разрешение в судах; возрастала политическая и правовая культура граждан; развивались и иные социально-политические процессы, осуществлялось государственно-правовое строительство в рамках направлений и концепции, сформированных в тексте Конституции РФ.

Однако вместе с этим оставались и нерешенные проблемы, которые накапливались, загонялись "в угол"; нарушалось единое правовое пространство страны; разрасталась коррупция во всех органах государственной власти и местного самоуправления; в массовом масштабе не обеспечивались права и свободы челове-

ка и гражданина; формировалась закрытость государственного аппарата; неимоверное распространение получила бедность населения; формировался новый тип административного произвола. Все это, очевидно, и дало возможность сказать, что "десятилетний юбилей действующей Конституции России – срок, достаточный для того, чтоб переболеть конституционными иллюзиями и освободиться от необоснованных надежд и ожиданий, связанных с ее принятием"¹². В. Е. Чиркин рекомендует не ждать "немедленных изменений в обществе только в результате принятия удачной конституции"¹³. Поэтому, сравнивая конституционно-правовое развитие страны с качеством решения социальных противоречий, Н. С. Бондарь показывает в концентрированном виде соответствующие свойства конституции в следующих "трехединых характеристиках": 1) конституция как "порождение и своего рода нормативно-правовой результат социальных противоречий современного общества"; 2) конституция – "юридизированная форма отражения социальных противоречий"; 3) конституция – "институциональная нормативно-правовая основа разрешения противоречий современного общества"¹⁴.

С. А. Авакьян, рассматривая вопросы о природе и назначении конституции и отмечая наличие различных оценок ее сущности, указывает на единство мнений ученых в том, что конституции являются результатом качественных изменений в природе общества и государства; при этом не отрицается и факт появления конституций в результате острых социальных катаклизмов¹⁵.

Не подлежит оспариванию и одновременно является гордостью высочайший стандарт политико-правовых установлений, содержащихся в российском Основном Законе: государство, основываясь на принципе народовластия, объявляется социальным и правовым, главные цели которого – обеспечение интересов, прав и свобод человека и гражданина, развитие рыночных экономических отношений и гарантии осуществления предпринимательской деятельности в стране, федерализм, признание международно-правовых стандартов и норм международного права, многопартийная система, демократические принципы организации и функционирования публичной власти, судебная защита прав и свобод человека и гражданина. Однако, по справедливому утверждению С. А. Авакьяна, нельзя "мифологизировать" достижения действующей Конституции РФ, как якобы Основного Закона, в котором, наконец-то, все самое демократичное и ценное установлено впервые. С. А. Авакьян сравнивает конституционно-правовые положения Конституции РФ 1993 г. и нор-

мы законов, внесших изменения в Конституцию РСФСР 1978 г. в период 1990–1992 гг. в области основ конституционного строя, статуса личности, системы власти, и приходит к выводу, что большинство конструктивных положений, отраженных в этой Конституции, фактически появились в ходе реформ предшествующей Конституции РСФСР 1978 г.

Ученые отмечают, что современная конституция всегда будет не соответствовать идеальным представлениям об основном законе страны, т.е. созданную национальную модель конституции нужно *“постоянно приближать к идеалу”*¹⁶. Поэтому можно задать вопрос: *соответствует ли действующая Конституция Российской Федерации идеальным представлениям о главнейшем российском законе? Имеет ли она недостатки?*

По мнению многих ученых и политиков, Конституция РФ *“действительно имеет существенные недостатки. Они разные по масштабам, по величине, но, так или иначе, они достаточно заметны”*¹⁷. Недостатки Конституции РФ обнаруживаются исследователями практически в каждой главе: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание, судебная власть и местное самоуправление. Разумеется, в каждой главе недостатки или противоречия конкретизируются и подвергаются критике на уровне соответствующих статей Конституции, их частей и пунктов. Более того, в зависимости от характера и предмета исследования критика конституционно-правовых положений может заметно усиливаться. При этом отмечается декларативный характер внесенных в текст Конституции норм. Например, когда заходит речь о местном самоуправлении, исследователями отмечается декларативность ценностей *“муниципальной демократии”* и *“муниципальных свобод”*. Может быть, именно поэтому, как справедливо отмечает Н. С. Бондарь, не сложилась пока наука муниципального права¹⁸. Однако в последние годы по теории муниципального управления, местного самоуправления и муниципальному праву опубликованы очень интересные и содержательно привлекательные для читателя научные труды¹⁹.

Под критическим взором аналитиков находится в настоящее время сама понятийная основа *правового государства*, а также степень ее сформированности на сегодняшний день; отмечается, что российское правовое государство как конституционная модель еще далека до своего окончательного оформления и практического осуществления. Таким образом, под сомнение подпадает

сам правовой характер Российского государства. Получается, что правовое государство — это программная цель и важнейшая задача, которая должна быть решена в будущем²⁰. Например, О. Е. Кутафин весьма категоричен, когда заявляет: “Наше государство даже условно нельзя назвать правовым... Мы не только не приблизились к правовому государству, а находимся на очень большом отдалении от него”²¹. Получается, что конституционно-правовые нормы о правовом государстве — не более чем цель государственно-правового строительства. В связи с этим можно ведь поставить совершенно простой по своей абсурдности вопрос: **11** лет Конституция устанавливает правовую государственность в России, а на деле учеными она отрицается. Где находится правда о правовом государстве? Н. А. Боброва в своей замечательной монографии “Конституционный строй и конституционализм в России”, соглашаясь с высказанным в литературе мнением о недостижимости любым государством идеала правового государства, отмечает, что “правовое государство есть высшая ступень развития гражданского общества, идеальная его модель”²². Н. А. Боброва делает справедливый и точный вывод: “Конституция, провозгласившая правовое государство, разделение властей и широкие, неотчуждаемые права человека и гражданина, во многих своих позициях оказалась фиктивной. Никакого “баланса” властей она не ввела, демократия еще в большей степени приобрела черты элитарности, правовое государство — недостижимый идеал”²³.

Вообще примечательным (и поэтому многое объясняющим сегодня) является факт запоздалого изучения и анализа конструкции “российское правовое государство” российскими учеными. Сразу же после принятия Конституции РФ в **1993** г. правовая государственность лишь обозначалась в качестве высочайшего достижения конституционной реформы и конституционно-правового строительства. Но критическое и элементарное позитивное обдумывание этого великого гуманитарного достижения и принципа современной организации государства и общества начинается, очевидно, только сегодня. Ю. Я. Чайка среди основных трудностей построения правового государств в нашей стране называет: **1)** сложившиеся исторические традиции России (недооценка человека и гражданина, его прав и свобод, “тоталитарное” прошлое, ослабление российской государственности); **2)** сложность процесса обеспечения по признанию особой роли Конституции в российском обществе (ее верховенство в системе законодательства и правовой системе; непосредственное действие Конституции)²⁴.

Декларируемый Конституцией принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей на деле приводит к их координации Президентом РФ (ст. 11 Конституции РФ)²⁵. Поэтому ученые задумываются над истинным характером разделения властей. Конечно, в каждом современном правовом государстве может быть, очевидно, несколько вариантов разделения властей. Думается, обеспечить в полном объеме независимость и самостоятельность каждой из названных ветвей власти вообще невозможно.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, отстаивая идею о нецелесообразности изменения Конституции РФ и о необходимости решения существующих проблем путем "точного, обоснованного и ответственного толкования конституционных норм"²⁶ Конституционным Судом РФ, вместе с тем не идеализирует ее содержание. Он говорит, например, об отсутствии необходимой четкости при распределении полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ, о разъяснении положения и роли Администрации Президента РФ в системе государственной власти, о характере полномочий и самого статуса российской прокуратуры, об уточнении сферы и пределов разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, об определении статуса местного самоуправления. Особое место отводится также деятельности Федерального Собрания РФ, которое должно решать проблемы "путем принятия необходимых новых норм конституционного законодательства"²⁷.

Конституционно-правовые положения должны быть настолько четкими, чтобы разъяснить позицию очень быстро и точно. Конституция должна быть для современников и для реальной правовой практики. Как можно сегодня "просматривать" на соответствие, например, конституционным нормам об административном судопроизводстве или производстве по делам об административных правонарушениях термин "административный процесс", если никто до сих пор (а тем более в 1993 г.) не знает единственно верного и разделяемого большинством ученых и практиков страны определения "административного процесса", "административно-процессуального законодательства" или "административных дел"? Указанные понятия во многом неясны еще в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках. Но они уже 11 лет содержатся в тексте самой Конституции.

А. П. Шергин отмечает в качестве сложной проблемы "неконституционность современного двухуровневого административ-

но-деликтного законодательства", указывая при этом на отсутствие легитимности полномочий субъектов РФ по принятию законов об административных правонарушениях, так как данное решение противоречит ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей саму возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только на основании федерального закона²⁸. Очевидно, законодатель исходил из формулировки и смысла пункта "к" ст. 72 Конституции РФ, закрепляющего в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов административное и административно-процессуальное законодательство. Однако это было сделано в отсутствие "полной или необходимой ясности" в вопросе о понимании содержания и пределов самого административно-процессуального законодательства и административного процесса. То есть законодатель, основываясь на указанной конституционной формулировке, посчитал законным и логичным предоставить субъектам РФ полномочия по установлению административной ответственности в соответствующем субъекте Федерации. Не вдаваясь в детали дискуссии о двухуровневом законодательстве об административных правонарушениях, можно отметить, что устанавливаемые в многочисленных региональных законах об административных правонарушениях составы административных правонарушений можно было бы регламентировать федеральным законом — КоАП РФ; более того, эти составы вряд ли отличаются какими-то историческими, региональными или национально-культурными элементами и характеристиками. Таким образом, трудно вообще найти заслуживающие "уважения" причины появления второго — регионального — уровня законодательства об административной ответственности. Да и сам законодатель не попытался объяснить причины появления низшего уровня административно-деликтного законодательства. Видимо, он исходил из принципа российского федерализма и практики некоторых зарубежных стран установления ответственности за административные деликты.

Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям? Конституция России не содержит принципиальных правовых характеристик и принципов *государственной службы*, позволяя ей на практике изменяться в угоду действиям "политических назначенцев" и избранных в субъектах РФ высших должностных лиц. Одни из самых главных сложностей заключены в статьях Конституции РФ, устанавливающих систему государственной власти в стране, структуру государственного механизма, разделение *предметов ведения и полно-*

мочий между Российской Федерацией и ее субъектами, фиксирующих возможность заключения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Специалисты отмечают, что недостатки конституционной модели не позволяют федеральному законодателю установить формулу, согласно которой органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов могут заключать договоры не о разграничении *предметов ведения*, а о разграничении *полномочий*, поскольку предметы ведения уже разграничены Конституцией РФ²⁹. О. Е. Кутафин отмечает, что ст. 71 и 72 Конституции РФ вообще трудно комментировать: "комментаторы вынуждены прилагать огромные усилия, чтобы что-то объяснить читателям"³⁰.

Т. Я. Хабриева, указывая на "слабость" прямого конституционного регулирования федеративных отношений, компенсируемое обыкновенными федеральными законами с целью их реформирования, отмечает явную недостаточность полноты регулирования в Конституции РФ проблем федеративного устройства³¹.

С. А. Авакян, рассуждая о проблемах модели организации публичной власти в Российской Федерации, критикует отдельные положения установленного принципа разделения властей, "суперпрезидентскую власть" и "ослабленный парламент", отсутствие организации государственной власти в субъектах РФ, модель местного самоуправления³².

Считается практически общепризнанным непонятность конституционной формулировки относительно федеративных отношений, самого федерализма в России. По мнению А. Казакова, здесь "коренится одна из основных причин распада единого правового поля, вызванного этим кризиса российской государственности... Именно этот кризис побудил Президента Российской Федерации В. В. Путина, федеральную исполнительную и законодательную власть предпринять шаги, направленные на совершенствование российского федерализма, механизма взаимоотношений уровней власти"³³.

Н. А. Боброва, обсуждая проблемы современного конституционного строя и парламентаризма, отмечает существенное ограничение российского законодателя в осуществлении его основной функции и беспрецедентно слабую его контрольную функцию, задает вопрос: "Можно ли говорить об эффективности закрепленного в ст. 10 Конституции РФ принципа разделения властей и самостоятельности законодательной власти?"³⁴. С точки зрения Н. А. Бобровой, главным в Конституции является уст-

ройство и механизм власти: "форма правления, методы властвования, контрольная функция парламента, принцип сменяемости исполнительной власти, принципы сочетания парламентской и плебисцитарной демократии и т.д."³⁵. Именно поэтому российскую конституционную модель можно заслуженно критиковать. Н. А. Боброва, оценивая российскую форму правления "неосуперпрезидентской", пишет о том, что российская модель президентской власти построена таким образом, что "из классической модели в нее вошло все то, что делает Президента сильным", а из "парламентской формы правления исключено все то, что делает парламент сильным, и заимствовано все то, что делает парламент слабым"³⁶.

В литературе говорят о дефектности по смыслу ст. 66 Конституции РФ. А. А. Кондрашев пишет о невозможности в рамках действующей Конституции РФ определить содержание и точный смысл понятия "изменение статуса" субъекта Российской Федерации; по его мнению, является совершенно не понятно, какого рода нормы должен содержать такой закон об автономных округах, ибо "любое расширение статуса отдельного округа закономерно противоречит магистральному конституционному принципу равноправия субъектов Российской Федерации"³⁷. Учеными подчеркивается острая необходимость закрепления в Конституции России механизма конституционно-правовой ответственности путем включения в ее текст специальной главы "Конституционно-правовая ответственность"³⁸. В. Г. Вишняков ставит вопросы: является ли современная российская политическая система действенным инструментом реального народовластия и насколько продуктивен диалог власти и общества? Автор отмечает, что "усиление конституционных основ социального государства требует совершенствования правового регулирования целого ряда конституционных норм"³⁹.

По мнению А. Казакова, на протяжении последних десяти лет в России решались две задачи: во-первых, восстановление единства российского правового пространства, устранение угрозы разрушения политической и территориальной целостности страны; во-вторых, создание законодательства, отражающего наиболее точным образом дух Конституции России. А. Казаков пишет: "Ведь очевидно, что, одобряя десять лет назад Основной Закон страны, люди голосовали не за его текст, который представляет собой систему юридических положений, норм, мало понятных подавляющему большинству граждан. Они голосовали за систему экономических, социальных, политических, гуманитар-

ных принципов, ценностей, которые лежат в основе этих норм и положений. Таких, как приоритет прав и свобод личности, гражданского общества, реальной демократии, обеспечение многообразия форм собственности, свободы экономической деятельности, рыночного хозяйства, достойная жизнь человека в качестве главной цели политики Российского государства"⁴⁰. Однако на констатации последней ценности, наверное, и нужно закончить перечисление удивительно красивых слов и принципов, оставшихся, к сожалению, вот уже более 10 лет лишь на бумаге. Вот в этом заключается основная проблема российского общества и государства: когда население голосует не за текст понятных всем "юридических формулировок", а за мифическую идею общего благоденствия и возможного экономического расцвета, которое когда-нибудь настанет. Экономические, политические и гуманитарные ценности тут же были позабыты реально действующим правительством, поскольку сразу же пришло убеждение, что этими ценностями трудно или даже невозможно руководствоваться в условиях сложности каждодневной российской практики.

С нашей точки зрения, лишь следование нормативным предписаниям в государственно-правовом строительстве приведет к успехам; путеводитель политической перестройки и правового реформирования — всегда правовые нормы и процедуры, содержащие необходимые формальные элементы системы предпринимаемых действий. А. Казаков различает *ценностное* (т.е. идеология Конституции) и *правовое содержание* Конституции и считает, что "ценностное содержание Конституции первично по отношению к ее юридическому содержанию", т.е. "высшее общественное предназначение любой конституции в том и состоит, чтобы посредством юридических инструментов содействовать практической реализации одобренных народом ценностей"⁴¹. Вряд ли с таким утверждением нужно спорить. Можно и далее соглашаться с А. Казаковым, который утверждает отсутствие успехов при рассмотрении вопроса о соответствии правового поля страны принципам и ценностям, за которые 11 лет назад высказалось большинство россиян: "Российское правовое поле недостаточно полно и точно воспроизводит ценностное содержание Конституции Российской Федерации"⁴². А уже с этим тезисом можно и поспорить, точнее, нужно сделать важное уточнение. Ведь при такой формулировке можно снова уповать на необходимость изменения действующих законов; можно вновь призывать к изменению кодексов, принятию новых законов и подзаконных

актов с тем, чтобы приблизить позитивно действующее российское законодательство к *“ценностно-идеологическому”* конституционному содержанию. Вряд ли получится. Здесь существуют два пути: либо изменить ценностное содержание конституции, либо, подтвердив его значимость, суверенность и верховенство, обеспечить *реальность действия для общества конституционно-правовых норм*, т.е. полностью исключить в определенной мере ирреальность и мифический характер конституционно-правовых установлений и догм.

В теории обсуждается и анализируется вопрос о *конституционных спорах (конфликтах или деликтах)*. Учеными среди основных причин, порождающих такие конфликты, называются, например, наличие коллизий в конституционном законодательстве, несоответствие конституционных ожиданий и реалий, несовпадение конституционных ожиданий и конституционных реалий⁴³. Очевидно, конституционно-правовые положения во многих случаях возникновения конституционного конфликта должны обеспечивать порядок его цивилизованно-правового разрешения. Однако на практике этого очень часто не происходит именно из-за отсутствия самой конституционной первоосновы эффективного разрешения конституционно-правовых споров. Конечно, сама возможность возникновения конституционно-правового спора — явление, обычное во многих странах. Однако всегда нужно различать, с одной стороны, концептуальные упущения и недостатки конституционно-правового регулирования отношений в сфере организации механизма государственной власти и ее осуществления и с другой — необходимость решения возникающих время от времени проблем политико-правового и государственного строительства в тот или иной период времени.

Учеными отмечаются и многие *дефекты*, которые содержатся в Конституции РФ. К числу таковых относится, например, по мнению В. А. Сиринько, противоречивость положений ст. 19 Конституции РФ о равенстве прав и свобод граждан и ст. 91 и 98 Конституции РФ, устанавливающих неприкосновенность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, *“что нарушает принципы юридической ответственности”*⁴⁴. Конечно, здесь можно найти *“отговорки”* относительно необходимости установления особого правового регулирования, обеспечивающего статус определенных должностных лиц. Однако даже поверхностный анализ данного противоречия заставляет задуматься над сущностью и реальностью конституционного принципа равенства граждан. Обращается внимание на вопрос о праве субъектов РФ

(п. "к" ст. 72 Конституции РФ) устанавливать региональную законную ответственность за некоторые виды административных правонарушений. Практика регионального законотворчества показывает, что в субъектах РФ законы об административных правонарушениях нередко ограничивают права и свободы граждан⁴⁵.

Эксперты отмечают, что в ходе опроса, проведенного в России в 2002 г. перед Днем Конституции РФ, 47 процентов опрошенных заявили, что не ощущают ее влияния в своей жизни; около половины сказали, что не знакомы с текстом Конституции РФ или имеют о ней лишь самое общее представление⁴⁶. В печати можно встретить и более точные оценки: "То, что Конституция России далека от совершенства, скроена во многом на скорую руку, подогнана под политические задачи власти периода 1993 года и уже во многом расходится с реальными политическими процессами в стране, в том числе и самыми объективными, это очевидно. Но все-таки она есть, и вопрос о ее изменении, который, несмотря на все эти несовершенства, до сих пор фактически консенсусно ни одна из политических сил или фигур не ставила, может теперь возникнуть"⁴⁷. Поэтому одна из важнейших и сложнейших задач сегодняшнего дня — поиск политических сил или лидеров, которые взяли бы на себя смелость и, конечно, ответственность, во-первых, за ценностное и юридическое качество нововведений в текст Конституции, во-вторых, за реализацию назревших поправок в Конституции РФ.

В течение 2000–2001 гг. конституции и уставы субъектов РФ приводились в соответствие с Конституцией РФ. Этот процесс был необходимым и очень важным, так как позволял привести в соответствие с конституционно-правовыми нормами основные законы субъектов РФ. Этого требовала элементарная логика государственно-правового строительства Российской Федерации и сохранение единства правового пространства страны. Такая работа важна была лишь потому, что, во-первых, действует Конституция РФ, а все остальные законы должны ей непосредственно соответствовать; во-вторых, нужно было исключить просто безграмотные правовые формулировки из текстов конституций и основных законов субъектов РФ.

Подвергается сомнению исполнение конституционной нормы о *многопартийности* в стране (п. 3 ст. 13 Конституции РФ). Отмечается, что и сегодня в стране не сложилась эффективно функционирующая многопартийная система. Конституционные нормы нечетко устанавливают роль политических партий в организации и функционировании государства и государственных

органов. Учеными отмечается, что в России отсутствует "нормальная партийная система"; с другой стороны, такой партийной системе невозможно сформироваться в условиях, когда партии не имеют возможности влиять на формирование исполнительной власти⁴⁸. Осень 2004 г. ознаменовалась появлением идей об усилении ответственности политических партий в деле формирования системы государственного управления; положено начало формированию "партийного Правительства". Следующим шагом в этом направлении можно ожидать установление решающей роли партий в формировании исполнительной власти в России.

Назрела дискуссия о необходимости изменения Конституции РФ. Вряд ли нужно ее стремительное изменение. Б. А. Страшун, не исключая возможности в будущем изменения Конституции РФ, пишет: "Совершенствовать Конституцию надо чрезвычайно осторожно, избегая любых крайних решений, а следовательно, разработка поправок к Конституции должна вестись квалифицированными людьми и без спешки. Только тогда мы минуем опасность испортить Конституцию вместо того, чтобы улучшить ее"⁴⁹. Ж.-П. Жакке полагает, что процедура пересмотра конституции зависит от двух факторов: 1) *гибкости или жесткости конституции*; 2) *условий пересмотра*⁵⁰. Российская Конституция — жесткая конституция, потому что: а) Конституция обладает верховенством по отношению к "простому закону" и б) законодатель "позаботился" о специальных условиях проведения ее пересмотра и внесения в нее конституционных поправок (гл. 9 Конституции РФ). Поэтому сложная процедура внесения в Конституцию поправок будет сопровождаться необходимостью разработки многочисленных материальных и процессуальных новелл конституционно-правового развития (специальная законодательная деятельность, созыв Конституционного Собрания, особая процедура принятия решения, специальный порядок голосования). В. Е. Чиркин, отмечая очевидность непригодности "некоторых конституционных положений, некритически заимствованных из других основных законов", считает, что "Конституция РФ нуждается в поправках, хотя таким путем вряд ли удастся решить многие принципиальные вопросы"⁵¹. Имеется в виду именно усложненный порядок внесения изменений в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ. В. Е. Чиркин отмечает неясный характер положений-требований о том, что пересмотр Конституции связывается только с необходимостью изменений ее глав 1, 2 и 9, тогда как потребность в конституционных новеллах может возникать в зависимости от других причин. Автор отмечает так-

же, что отдельные статьи указанных конституционных глав требуют некоторых редакционных уточнений, которые устранили бы отдельные неясности⁵².

Ученые-политологи также обращают внимание на вопрос о возможном изменении Конституции РФ. По мнению А. Глуховой, современная Конституция России "осталась в тех же политико-правовых рамках, что и в момент своего принятия". Указывая на изменения, произошедшие в стране с 2000 г., автор полагает, что возникли определенные основания для корректировки Конституции или для принятия новой, ибо "осуществить последнее значительно проще"⁵³. А. Глухова считает, что, несмотря на заявления Президента РФ о нецелесообразности изменения Конституции страны, поскольку она еще не исчерпала своего потенциала, многие действия и решения государственной администрации противоречат если не "букве, то духу Конституции"⁵⁴. В итоге автор делает вывод, что в настоящее время Конституция остается "сама по себе, а реальная политическая жизнь идет сама по себе", при этом нежелание власти менять Конституцию оценивается негативно, "поскольку чем больше ее содержание расходится с реальной жизнью, тем меньше желания ею дорожить"⁵⁵.

Несмотря на такие действительно выдающиеся достижения Конституции РФ и ее многие содержательные положения, появляются идеи и высказываются предложения о возможном изменении конституционно-правовых норм. С нашей точки зрения, Конституция РФ может быть оценена и проанализирована на предмет соответствия реально обеспеченных конституционно-правовыми нормами экономических и социальных условий жизни общества и самого государства. Многие известные в стране ученые и политики не видят в изменении Конституции неразрешимой проблемы. Например, Д. О. Рогозин, говоря о необходимости назначения Президентом РФ мэров региональных центров, заявляет, что "не надо думать, что Конституция неприкасаема. Конституционную реформу надо проводить аккуратно. Если есть представление о новой политической системе, это надо реализовать федеральным конституционным законом"⁵⁶. Однако можно сказать, что дело политиков — обсуждать возможные варианты изменения Конституции, а дело юристов и судей — беречь Конституцию от "посягательств" на нее.

Президент РФ В. В. Путин назвал основой успешного развития государства и гражданского согласия в обществе строгое следование Конституции: "Ресурсы Конституции далеко не ис-

черпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному Закону⁵⁷. Ровно через год, в декабре 2004 г., Президент РФ вновь заявил, что Основной Закон страны действительно является живым, развивающимся организмом. Однако вообще не существует цели или намерений менять Конституцию страны: "Мы не собираемся Конституцию менять или подправлять — таких задач не стоит, таких планов у нас нет"⁵⁸. Почему даже некоторые сомнения в разумности тех или иных конституционно-правовых норм вызывают у правящей административно-государственной элиты возмущение и достаточно жесткие упреки, а также подозрения в отсутствии соответствующих знаний, профессионализма и патриотизма? В настоящее время день 12 декабря превращен в обычный рабочий день. Может быть, такое решение законодателя основывается на каких-то неизвестных обществу доводах; может быть, наша страна идет по каким-то западным образцам, где не помнят о дате принятия конституции. Но Россия — особая страна. В ней традиционно отмечался день, когда была принята конституция. Это — почти черта менталитета. В других странах, может быть, и не нужно вспоминать о дне конституции, так как она реально действует и обеспечивает каждый день нормальное благосостояние общества и граждан, законность и должный правопорядок. Устранение из числа праздничных дней дня Конституции РФ означает, наверное, и соответствующее отношение к ней со стороны самой власти. По мнению некоторых политтехнологов, Конституция РФ морально устарела, не отвечает вызовам времени⁵⁹.

Конституция — это прежде всего закон, хотя и Основной. Но, как и в любом законе, в Конституции могут быть противоречия и неопределенности. Никакая конституционная герменевтика⁶⁰ не способна заменить четкости конституционно-правовых норм, устанавливающих реальный уровень политико-правовых достижений в стране. Поэтому, с нашей точки зрения, вряд ли можно согласиться с О. Е. Кутафиным, который утверждает, что "чем больше мы приблизим Конституцию к реальности, тем лучше будет всем нам и у нас будет меньше желания что-либо менять"⁶¹. Уверен, что именно "реальность" нужно поднимать до несоответствующих современным условиям, но очень красиво сформулированных в Конституции стандартов жизни государства и общества. Приближать нужно реальность к Конституции РФ, ибо, по мнению многих ученых и политиков, формулировки некоторых социально-экономических прав, как самих прин-

ципов правового государства, являются весьма привлекательными и желанными на практике. Если же имелась в виду "реализация" Конституции, то и здесь нужно задуматься над периодом осуществления всех конституционных положений. Можно ли реализовывать Конституцию в течение неопределенного времени? Где заканчивается стадия "реализации" Конституции? Когда можно будет говорить о законченности реализации конституционно-правовых положений? Как отметил А. О. Чубарьян, несколько лет назад ректор Парижской Сорбонны сказала, что для стабилизации политико-правовой системы Франции после революции понадобилось 100 лет с тем, чтобы она приобрела свою нынешнюю устойчивость⁶². Может быть, и в России предстоит 100-летний период реализации Конституции? А как же тогда быть с обеспечением прав и свобод наших современников? С нашей точки зрения, несмотря на устоявшееся понятие "реализация" Конституции, правильнее говорить о выполнении, исполнении, применении Конституции. В противном случае, можно полагать, что Конституция и сами правовые положения вовсе не являются реальностью; для возможности полного применения конституционно-правовых норм необходима еще и "реализация", т.е., очевидно, соответствующий механизм правоприменения, состоящий из множества элементов.

Конечно, нельзя не разделить предположительные опасения В. Д. Зорькина о том, что "стоит один раз неоправданно в социальном и историческом контексте тронуть Конституцию, и этот антиконституционный вирус поразит весь организм общества и государства"⁶³. Но ведь вряд ли нужно неоправданно трогать Конституцию. Полезны лишь здравые идеи и предложения, именно оправданное внесение конкретных изменений в текст Основного Закона. Поэтому не могу разделить мнение В. Д. Зорькина о том, что голоса о необходимости "подправить" Конституцию звучат исключительно "вследствие правовой необразованности и правового нигилизма"⁶⁴. Наверное, и безграмотность иных реформаторов не улучшает правовую жизнь и не способствует достижению радующих население целей; не исключено, что правовой нигилизм поразил юридический "мозг" страны; можно не сомневаться, что российскому обществу еще долго будут нужны концепции политико-правового воспитания. Однако, как известно, простой народ конституций и федеральных законов не сочиняет. Подготовкой конституционных положений, как и предложений по их изменению, занимаются подготовленные и образованные юристы. Конечно, необоснованные измене-

ния Конституции могут служить фактором стремительного и одновременно отрицательного преобразования всей правовой системы страны, изменения базовых законодательных актов и огромного массива подзаконных правовых норм.

Российская Конституция — это Конституция, принятая в сложный исторический период времени в России⁶⁵; это Конституция, содержащая в себе множество противоречий; это Конституция для неподготовленной к высоким стандартам правовой государственности и демократии общества и самого государства; это Конституция, которая содержит в себе нормы, обязывающие соответствующее развитие самого обычного законодательства. Как бы это не показалось на первый взгляд парадоксальным или даже невежественным, но, на наш взгляд, конституционно-правовые нормы не могут опережать достигнутого уровня правового содержания законов, институтов, понятий, уже закрепленных в действующем законодательстве. Конституционные нормы должны базироваться на соответствующих результатах юридического прогресса и на достигнутом высоком качестве правовой жизни, на догмах, которые получили апробацию в обычном законодательстве, на основных терминах и понятиях, прочно цементирующих правовую систему страны в соответствии с требованиями демократических преобразований и устоев государственно-правового строительства. В России стало все наоборот: обычная правовая материя как бы подстраивается под конституционно-правовые механизмы и догмы, невзирая на то, разумны они или нет, могут ли они стать эффективными в российских условиях, способны ли их вообще понять в обществе, а также отдельные граждане. Развитие российского законодательства с 1993 г., как снежный ком, несет в себе все изъяны конституционно-правового стандарта. Можно даже сказать, что современные общественно-политические реалии, исторические и ментально-правовые условия не «справляются» с установленными (даже «с размахом») в Конституции России требованиями и положениями. И тогда становится вообще труднопонимаемой задача «не трогать российскую Конституцию», т.е. даже и не пытаться ее изменить, о чем многократно особенно акцентированно говорили политики, государственные деятели, ученые-конституционалисты, судьи Конституционного Суда РФ год назад, когда отмечалось десятилетие с момента принятия российского Основного Закона. Доводы, всеми приводимые, не убедили своими содержательными аргументами и доказанностью.

Обсуждая вопрос об исторических условиях появления конституций, можно воспроизвести очень интересные размышления

С. А. Авакьяна: "В смутное время на поверхность поднимаются отнюдь не лучшие силы, хотя наряду с ними всплывают и неглупые люди. Они пытаются закрепить свое руководящее положение в конституциях, и это очень напоминает утопическую попытку управлять морем во время шторма. После этого общество успокаивается и опять начинает жить в системе вечных ценностей"⁶⁶. Поэтому С. А. Авакьян делает вывод о такой причине появления новых конституций, как "исправление прежних крайностей и сохранение оправдавших себя ценностей"⁶⁷. Именно этот вывод и подходит, с точки зрения С. А. Авакьяна, к Российской Федерации. Поэтому он считает, что отказ от крайностей действующей Конституции, от заложенного в ней неоправданного баланса властей, а также отделение от сопровождавших принятие действующей Конституции печальных событий составляет почву для появления нового Основного Закона⁶⁸. Не признавая действующую Конституцию РФ "исторической реликвией", С. А. Авакьян считает новую Конституцию России "средством политического очищения"⁶⁹.

Разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, необходимые, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутую на сегодняшний день правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать. Но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства достижения "конституционно-правового прогресса" вряд ли оправданно.

¹ См., напр.: Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004.

² С точки зрения Ю. Я. Чайки, Конституция РФ 1993 г. закрепляет три компонента правового государства: 1) гуманитарно-правовой, т.е. права и свободы человека и гражданина; 2) нормативно-правовой, т.е. обеспечение соблюдения принципа верховенства закона; 3) системность, т.е. установление принципа разделения властей. См.: Чайка Ю. Я. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Конституция Российской Федерации: Стабильность и развитие общества / Отв. ред. В. Н. Топорнин. М., 2004. С. 38.

³ См.: Осипов Ю. С. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Там же. С. 6.

⁴ Зорькин В. Д. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Там же. С. 11.

- ⁵ См.: Устинов В. В. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Там же. С. 31.
- ⁶ Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Там же. С. 54.
- ⁷ См.: Топорнин Б. Н. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Там же. С. 47–48.
- ⁸ Зорькин В. Д. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 11, 21.
- ⁹ См.: Прякина Т. М. Конституционная доктрина современной России: Автореф. дис..... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 42.
- ¹⁰ Там же. С. 26.
- ¹¹ О ценности действующей Конституции РФ см.: Авакьян С. А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 11–16.
- ¹² Бондарь Н. С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал рос. права. 2003. № 11. С. 55.
- ¹³ Чиркин В. Е. Конституция: Российская модель. М., 2004. С. 7.
- ¹⁴ Бондарь Н. С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества. С. 56.
- ¹⁵ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 6.
- ¹⁶ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 21.
- ¹⁷ Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 54.
- ¹⁸ См.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учеб. пособие. М., 2004. С. 14.
- ¹⁹ См., напр.: Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.
- ²⁰ См.: Чайка Ю. Я. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 41–42; Топорнин Б. Н. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 49.
- ²¹ Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 57.
- ²² Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 71.
- ²³ Там же. С. 210.
- ²⁴ См.: Чайка Ю. Я. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 42–46. См. также: Морозова Л. А. Теория государства и права: Учеб. М., 2003. С. 385–390.
- ²⁵ См.: Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 55.
- ²⁶ Зорькин В. Д. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 17.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ См.: Шергин А. П. Актуальные проблемы административно-деликтного права // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 41.
- ²⁹ См.: Чертков А. Н. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Журнал рос. права. 2004.

№ 8. С. 7; Он же. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий в разграничение компетенции // Там же. № 2. С. 34–39; Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Гос. и право. 2004. № 8. С. 7.

³⁰ Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 55.

³¹ См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 13.

³² См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 15–16.

³³ Казаков А. Русское поле. Правовое: (10 лет Конституции и перспективы федерализма в России // Рос. газета. 2003. 30 дек.

³⁴ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. 2003. С. 74.

³⁵ Там же. С. 196, 198.

³⁶ Там же. С. 199. См. также: Боброва Н. А. Десятилетие и четверть века.... Два юбилея российской Конституции // Конституция как символ эпохи. Т. 1. С. 55–60; Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 53–55.

³⁷ Кондрашев А. А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: Опыт доктринального исследования // Правоведение. 2003. № 6. С. 17, 20.

³⁸ См., напр.: Безруков А. В., Кондрашев А. А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Гос. и право. 2004. № 8. С. 39–49.

³⁹ Вишняков В. Г. Конституционные основы социального государства // Журнал рос. права. 2004. № 8. С. 19.

⁴⁰ Казаков А. Указ. соч.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

⁴³ См.: Прякина Т. М. Конституционные конфликты // Гос. и право. 2004. № 11. С. 21.

⁴⁴ Сиринько В. А. Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и дефекты права. Воронеж, 2004. С. 134.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ См.: Казаков А. Указ. соч.

⁴⁷ Третьяков В. Выбор Путина как выбор России (2. Все еще демократия или уже авторитаризм?) // Рос. газета. 2004. 17 сент.

⁴⁸ См.: Некипелов А. Д. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации] // Конституция Российской Федерации: Стабильность и развитие общества. С. 62.

⁴⁹ Конституция Российской Федерации: Официальный текст / Историко-правовой комментарий д-ра юрид. наук, проф. Б. А. Страшуна. М., 2001. С. 123.

⁵⁰ См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер. с фр. М., 2002.

⁵¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 7.

⁵² Там же. С. 43, 60.

⁵³ См.: Глухова А. Последний День Конституции // Коммуна. 2004. 16 дек.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Рогозин Д. Либо Россия будет неделимой, либо ее не будет вовсе // Аргументы и факты. 2004. № 43. С. 6.

⁵⁷ Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на торжественном приеме, посвященном 10-летию принятия Конституции РФ 12 декабря 2003 г. // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 4.

⁵⁸ Ткачук С., Тараторин Д. Конституцию заказывали? // Новые известия. 2004. 15 дек.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ О конституционной герменевтике см.: Кравец И. А. Конституция и герменевтика: Вопросы теории // Правоведение. 2003. № 5. С. 41.

⁶¹ Кутафин О. Е. [Выступление на конференции, посвященной десяти-летию Конституции Российской Федерации]. С. 58.

⁶² См.: Чубарьян А. О. [Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации]. С. 59.

⁶³ Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал рос. права. 2004. № 6. С. 5.

⁶⁴ Там же. С. 4.

⁶⁵ Об исторических условиях разработки и принятия Конституции РФ 1993 г. см., напр.: Авакьян С. А. Конституция России: Природа, эволюция, современность. М., 1997; Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 191–210; Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 1999.

⁶⁶ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 8.

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Там же. С. 13.