



Подавляющее большинство современных отечественных государствоведов признают тот факт, что в начале 1990-х гг. в Российской Федерации фактически произошла смена государственного строя, глобальное изменение экономической, политической и социальной систем общественных отношений. Сущность этого изменения состоит прежде всего в том, что произошла трансформация государственного строя советского социалистического типа в конституционный строй, основные элементы которого позволяют говорить о наличии признаков конституционализма, по крайней мере, в его формальном исполнении.

Коренное изменение конституционного права на сущностном формально-юридическом уровне не означает, однако, что утверждение конституционного строя с точки зрения отдельных сторон и фактическое функционирование данной отрасли права имеют столь же решительный характер. В нормах конституционного права, регулирующих отдельные институты, в конституционном правосознании, предопределяющем реализацию права, а также в процессе непосредственного функционирования норм российского конституционного права можно увидеть множество проявлений переходного или компромиссного характера, свидетельствующих о процессе становления конституционного права нового типа.

Практика современного конституционного развития за период после принятия Конституции РФ 1993 г. показала, что, несмотря на значительный прогресс становления российского конституционализма, имеется немало проблем в достижении эффективного и демократического строя в России. Хотя конституционная реформа и проводилась в русле общепринятых и общедемократических конституционных идей, в итоговой модели конституционного права со всей очевидностью проявился компромисс между прошлым и нарождающимся. Драматизм событий, сложившийся вокруг российской конституционно-правовой реформы начала 1990-х гг., не помешал, тем не менее, закреплению в Конституции РФ 1993 г. положений, отразивших в целом прогрессивное и поступательное развитие конституционного права Российской Федерации. Итоги преобразований и основные черты нового конституционного строя выразились в следующем:

- 1) Россия провозгласила себя и стала развиваться как самостоятельное независимое государство, обладающее государственным суверенитетом;

- 2) была осуществлена деидеологизация конституционно-правового законодательства. Отменены руководящая роль какой-либо одной партии, монополия коммунистической идеологии и соответствующая атрибутика государственной и общественной жизни. Конституционно закреплены принципы многопартийности и идеологического многообразия, политического плюрализма. Установлены правовые гарантии свободы слова, печати, совести;
- 3) наметилась гуманизация всех государственно-правовых институтов. Права и свободы человека объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью Российского государства (ст. 2 Конституции РФ). По сути, в основу конституционного строя была положена новая концепция взаимоотношений государства и личности. Приоритет государства и партийной идеологии, общественных интересов над личными, характерные для советского государственного права, заменяются в новой концепции конституционного строя признанием прав и свобод человека высшей ценностью, паритета государственных и общественных интересов с интересами индивида, взаимной ответственности государства и личности;
- 4) конституционно зафиксирован переход к рыночным отношениям в экономике, основанной на признании и защиты равным образом всех форм собственности (частной, государственной, муниципальной и иных), провозглашении единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 и 2 ст. 8 Конституции РФ);
- 5) закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, 11 Конституции РФ), заменивший монополию однопартийной власти и принцип всевластия Советов. Россия перешла на республиканскую форму государственной власти, где через механизм "сдержек и противовесов" тесно взаимодействуют Президент, парламент, Правительство и судебная власть, сохраняя самостоятельность при осуществлении конституционно закрепленных за ними полномочий;
- 6) учреждена новая избирательная система, построенная на принципе альтернативности при выдвижении кандидатов, состязательности выборов и активном участии различных партий в избирательном процессе;
- 7) произошла существенная реорганизация федеративного устройства России, сочетающего принципы государственной целостности и единства государственной власти, с одной стороны, и конституционно-договорного разграничения предметов ведения и полномочий, равноправия субъектов РФ, с другой;

- 8) судебная система в большей мере приближена к принципам правового государства. Введены дополнительные гарантии независимости и самостоятельности судов. Создан институт конституционного контроля: учрежден высший орган конституционного правосудия – Конституционный Суд РФ, а также предусмотрено формирование аналогичных органов конституционного контроля в субъектах РФ – конституционных (уставных) судов;
- 9) Российское государство взяло на себя обязательства по признанию и гарантированию местного самоуправления, обеспечению его самостоятельности в решении вопросов местного значения. Особый институциональный характер местного самоуправления подчеркнут в положении ст. 12 Конституции РФ, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- 10) созданы конституционные предпосылки для интеграции российского права с международным правовым пространством.

Развитие отрасли конституционного права на современном этапе обусловило необходимость осуществления целого ряда важнейших задач, вытекающих из потребностей конституционного обновления. К их числу можно отнести:

- – принятие и обновление федеральных конституционных законов и федеральных законов в развитие и дополнение Конституции РФ;
- – формирование эффективного механизма охраны и защиты Конституции РФ, обеспечения конституционной законности, реализации конституционно-правовых норм и установления ответственности за их нарушение;
- – создание правовых гарантий реализации прав и свобод человека, формирование эффективного социального государства в новых условиях развития;
- – поиск законодательного решения отдельных противоречивых вопросов реализации принципа разделения властей;
- – устранение коллизий внутри федерального законодательства, а также между законодательством РФ и ее субъектов. Формирование действенных механизмов предотвращения и устранения коллизий и конфликтов между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Постепенное прекращение действия норм союзного законодательства;
- – совершенствование правовых основ местного самоуправления, создание дополнительных правовых гарантий, обеспечивающих надлежащее

функционирование и развитие местного самоуправления в Российской Федерации;

- – расширение интеграции России с другими государствами – членами СНГ, формирование государственно-правовых структур в рамках ЕврАзЭС и ЕЛЭС, Союзного государства России и Беларуси, дальнейшее сближение с международным, в том числе европейским, сообществом.

Значительная часть из этих задач решается довольно успешно в современный период. Вместе с тем нельзя не отметить, что ряд из них были осуществлены не настолько своевременно и эффективно, как это ожидалось. Так, довольно медленно решалась стратегическая задача создания базовых, системообразующих федеральных конституционных законов и федеральных законов, необходимость принятия которых вытекает непосредственно из предписаний Конституции РФ. Следует отметить, что принятие федеральных конституционных законов растянулось более чем на десятилетие. Лишь в 2000–2002 гг. были приняты федеральные конституционные законы о государственных символах в Российской Федерации, порядке принятия Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта, о чрезвычайном положении и военном положении в Российской Федерации.

До сих пор не приняты предусмотренные Конституцией РФ федеральные конституционные законы о Конституционном Собрании и об изменении статуса субъекта РФ. Официальной властью не принимаются во внимание предложения ученых о принятии базовых федеральных законов о Президенте РФ и о Федеральном Собрании РФ и преобразовании их после соответствующих изменений в Конституции РФ в виде федеральных конституционных законов.

Неоправданно затянулся и процесс принятия важнейших федеральных законов в сфере прав и свобод, общественной власти, судебной защиты граждан и их участия в осуществлении правосудия. Так, начиная с 2000 г. на настоящее время растянулся процесс принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов о гражданстве Российской Федерации (2002 г.); правовом положении иностранных граждан (2002 г.); об альтернативной гражданской службе (2002 г.); о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (2004 г.); о народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции (2000 г.); о третейских судах (2002 г.); об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации (2002 г.); об органах судейского сообщества в Российской Федерации (2002 г.); о присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (2004 г.), о Дисциплинарном судебном

присутствии (2009 г.); о судах общей юрисдикции в Российской Федерации (2011 г.); о Верховном Суде Российской Федерации (2014 г.) и др.

Анализ Министерством юстиции РФ проектов законов, вносимых федеральными органами исполнительной власти и Правительством РФ за период работы Государственной Думы второго созыва, показал, что в среднем около половины составляли законопроекты о внесении несущественных изменений и дополнений в действующее законодательство. Кроме того, федеральными органами исполнительной власти нередко предлагались законопроекты узковедомственной направленности, являющиеся неактуальными, неэкономичными и социально малозначимыми. Еще большая диверсификация законов, т.е. принятие их под мелкие, конкретные задачи, характерна для последующих лет.

Другая серьезная проблема конституционного развития, обозначившаяся в последнее десятилетие, – обеспечение соблюдения, исполнения и реализации Конституции РФ и федеральных законов. В законотворчестве целого ряда субъектов РФ обнаружилось серьезные нарушения положений российской Конституции. С целью укрепления конституционной законности были предприняты ряд законодательных мер. Так, по инициативе Президента РФ были внесены изменения и дополнения Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которыми устанавливалась ответственность органов государственной власти субъектов РФ за нарушение Конституции РФ, федеральных законов (досрочный роспуск и досрочное отрешение от должности).

Другая мера, направленная на укрепление конституционной законности – учреждение Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 семи федеральных округов, охватывающих все пространство России, и назначение в них своих представителей наделенными полномочиями по контролю за реализацией органами государственной власти субъектов РФ основных направлений политики России, соблюдением и исполнением ими актов федеральных органов государственной власти. Деятельность полномочных представителей способствовала реальным процессам приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Их взаимодействие с судами, Генеральной прокуратурой РФ способствовало тому, что 4/5 из актов, выявленных как противоречащие Конституции РФ и федеральным законам, были приведены в соответствие.

Еще одной важнейшей задачей конституционно-правового развития является стабилизация российского законодательства. Федеральное законотворчество современного периода отличается частым обновлением, внесением значительного числа поправок в действующие законы и иные нормативные правовые акты.

Высокой нестабильностью обладают российские законы в сфере организации и функционирования публичной власти. С 1991 г. по настоящее время в Российской Федерации было принято три федеральных закона о местном самоуправлении: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации"; Федеральные законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Содержание последнего Закона многократно менялось (по состоянию на июль 2014 г. поправки вносились 96 раз). Трижды принимался Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации" (от 5 декабря 1995 г., 5 августа 2000 г., 3 декабря 2012 г.), последний из них уже несколько раз подвергнут неоднократным изменениям.

Многочисленностью изменений отличаются федеральные законы, определяющие систему государственной власти субъектов РФ: в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" за период с 1999 по 2013 г. вносились поправки 92 раза. Неоднократно подвергались изменениям федеральные конституционные законы о судебной системе РФ 1996 г. и о Конституционном Суде РФ 1994 г., о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы ФС РФ 1994 г. и др.

Нестабильны по содержанию Федеральные законы в области прав человека и развития общественной власти, при этом внесение в них поправок не всегда реально улучшает правовой статус человека (от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"; от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"; от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"; от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; от 11 июля 2001 г. "О политических партиях"; от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях"; Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" и др.).

Сложившаяся ситуация свидетельствует о сохранении переходного характера российского права, отсутствии ясной концепции развития российского

законодательства, необходимости его регулярной кодификации и систематизации. В условиях нестабильности органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не успевают адаптировать собственное правотворчество к федеральным законодательным изменениям, что в итоге осложняет достижение фундаментальных целей и задач конституционно-правового развития на всей территории России.

Ключевым критерием оценки развития конституционного права является уровень реализации либерально-демократической доктрины конституционализма, заложенной в основах конституционного строя Российской Федерации.

Конституционное развитие России и других стран с середины 1990-х гг. и в начале нового столетия происходило в условиях серьезных угроз и вызовов, связанных с ростом терроризма, транснациональной преступности; нарастанием конфронтации между культурами и религиями, усилением нелегальной миграции, масштабов экономического кризиса и пр. Это привело в итоге к тому, что заложенная в конституциях формула "демократия – права и свободы – свободная рыночная экономика" вступила во взаимодействие с другой триадой ключевых целей "эффективность власти – безопасность – государственное регулирование экономики". Перед государствами встала задача гармонизации механизмов реализации данных целей. Российский путь конституционного развития в этом направлении оказался противоречивым.

С середины 1990-х по 2000 г. эффективность власти (в западном варианте – это принципы *good government*) рассматривалась как синоним демократии, воплощения принципов разделения властей, субсидиарности как основы федерализма и местного самоуправления, повышения ответственности власти. Именно в этом духе принимались решения Конституционного Суда РФ. Например, была обозначена необходимость выборов населением высших должностных лиц субъектов РФ, реального функционирования принципов многопартийности, самостоятельности субъектов РФ и местного самоуправления и др. В то же время специфика развития России в 1990-х гг., выразившаяся в определенной дезинтеграции государственно-правового пространства, роста преступности, терроризма, экстремизма, сепаратизма, коррупции, нелегальной миграции и т.д., поставило во главу угла задачи укрепления вертикали власти, проведения реформы, направленной на повышение эффективности управления, в том числе совершенствование механизмов укрепления безопасности государства и общества. Нарастание актуальности этих проблем привело к тому, что с 2000 г. по настоящее время конституционно-правовое пространство Российского государства и общества

было подвергнуто существенным преобразованиям.

Наряду с позитивными тенденциями восстановления и укрепления единого конституционно-правового пространства, стабилизации и повышения авторитета власти, наметились процессы поглощения основ либеральной демократии механизмами сильной власти, замены основ федеративной государственности и местного самоуправления элементами унитаризма и чрезмерной централизации власти, трансформацией идей разделения властей в сторону усиления влияния президентской и исполнительной власти, развития партийной системы в направлении доминирования одной партии, появлением карательных механизмов в системе ограничения прав и свобод и т.д.

Интенсивное реформирование породило законы, страдающие чрезмерной инструктивностью и хаотичностью (например, федеральные законы о принципах организации государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, о гарантиях избирательных прав граждан). В результате многочисленных поправок немало законов потеряли концептуальную стройность, в них нивелированы идеи демократического государства.

Кардинальной мерой по укреплению вертикали власти явилась отмена прямых выборов глав субъектов РФ по инициативе Президента РФ (В. В. Путин) Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ. В своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" Конституционный Суд РФ признал эти нововведения не противоречащими Конституции РФ. Данная позиция была подвергнута острой критике в юридической литературе. Принятие Федерального закона от 11 декабря 2004 г. ознаменовало не просто переход России на новый уровень централизации власти. Обнаружилось явное противоречие между реальным воплощением принципа единства государственной власти и принципами народовластия, разделения властей, федерализма. В своем Послании Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. Президент РФ Д. А. Медведев высказался в пользу возвращения прямых выборов глав субъектов РФ для того, чтобы "дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни". Предложение Президента получило отражение в Федеральном законе от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, в соответствии с которым субъекты РФ получили право избирать высшего должностного лица субъекта РФ прямыми выборами или законодательным (представительным) органом субъекта РФ.



Укреплению статуса Президента РФ способствовало увеличение срока его полномочий с четырех до шести лет, путем внесения в 2008 г. поправок в Конституцию РФ. Возможность пребывания у власти одного и того же лица в течение 12 лет в условиях отсутствия института отзыва главы государства создает определенные предпосылки для злоупотребления властью. Усиление власти главы государства имеет пределы в условиях конституционного признания России демократическим федеративным правовым государством.

Наряду с административно-правовой реформой, существенные изменения в развитии государственно-политической системы обусловили меры по стимулированию партийного строительства в России. К числу таких мер следует отнести введение смешанного принципа формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (не менее 50% мест в региональных парламентах должны формироваться на пропорциональной основе по партийным спискам от избирательных объединений в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ), а также переход на исключительно пропорциональную систему формирования Государственной Думы в результате принятия Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". В условиях отсутствия в России традиций многопартийности, основанных на принципе равноправия всех партий; неразвитости партийных структур в регионах, оторванности большинства партий от народа вышеприведенные законодательные меры вступили в определенное противоречие с принципом народного суверенитета и правом граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст. 3, 32 Конституции РФ).

Развитие современного конституционного права России в сфере прав и свобод, социальных основ общества осложняется несовершенством отраслевого законодательства, правоприменительной и правоисполнительной практики. Данные проблемы в какой-то мере были обусловлены снижением социальной направленности действующей Конституции РФ по сравнению с советскими конституциями: замена государственных гарантий полного общего среднего образования на основное общее образование, права на труд – свободой труда; лишь малоимущим предоставляется бесплатное жилье, слишком обтекаемо и двусмысленно сформулировано право на медицинскую помощь и др. Острота проблем с правами человека выражается также в отсутствии гарантий социальной справедливости, необходимых мер по оптимизации конституционно-правовой политики социальной защиты населения в условиях перехода к рынку.

Несмотря на множество проблем в данном направлении, следует отметить общий вектор направленности на совершенствование законодательства по обеспечению конституционных прав и свобод. За последнее десятилетие приняты новые федеральные законы в сфере социального обеспечения, здравоохранения и образования. Наряду с недостатками, проявившимися, в частности, в некотором уменьшении социальной ответственности государства, в новых законах можно найти немало позитивного. Так, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" закрепляет принцип приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи, реализуемый в том числе путем соблюдения этических и моральных норм, а также уважительного и гуманного отношения со стороны медицинских работников. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" направлен на адаптацию российской системы образования к новым условиям развития, уточняет механизм реализации права на образование. На создание гарантий более качественного социального обслуживания направлен Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации".

Таким образом, современное конституционное право РФ, являясь в определенной мере продуктом политического и правового компромисса, в целом сориентировано на развитие государства, сочетающего элементы классической демократии и сильной власти главы государства, тяготеющего к централизации власти по вертикали и адаптирующего систему прав человека к новым угрозам и вызовам конституционному строю. Представляется, что будущее остается за тем вариантом конституционно-правового развития, когда основные принципы либеральной демократии, уважения прав человека и задачи по повышению эффективности власти, укреплению безопасности, усилению инструментов государственного регулирования не противоречат друг другу, а в единстве позволяют успешно решать современные проблемы развития.