

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.4

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-2-169-182

EDN: FWRPLM



Оригинальная научная статья

Актуальные проблемы развития и совершенствования конституционного законодательства (к 30-летию Конституции Российской Федерации)

В. Е. Севрюгин 

*Институт государства и права, Тюменский государственный университет,
Тюмень, Российская Федерация*

✉ 17041945@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются роль и значение действующей Конституции Российской Федерации. Рассматриваются ее достоинства и выделяются как заложенные изначально, так и образовавшиеся в ходе развития и конструктивных реформ недостатки. Обобщаются накопившиеся за тридцатилетний период ее действия проблемы, связанные с необходимостью реформирования и модернизации ее норм в целях совершенствования конституционного права и законодательства. Обращается внимание на то, что содержательной и конструктивной критике Конституция Российской Федерации начала подвергаться с момента ее принятия как документа переходного периода. Отмечается, что развитие и совершенствование национального конституционного законодательства невозможно без опоры на прогрессивный международный опыт и без учета сохранения общественных принципов и традиционных ценностей ее многонационального народа. Резюмируется, что нормы Конституции Российской Федерации служат неотъемлемым элементом национальной безопасности страны, правовым гарантом сохранения государственного суверенитета, независимой внутренней и внешней политики, национальной и конституционной идентичности. Целью настоящего исследования является обоснование необходимости глубокой модернизации Конституции Российской Федерации, формулирование конкретных рекомендаций и предложений Федеральному законодателю по устранению имеющихся пробелов и противоречий в ее правовом регулировании. Анализ динамики изменений и дополнений действующей Конституции Российской Федерации, выявленных в ходе конституционных реформ 2014 и 2020 гг., и серьезных недостатков в содержании ряда положений главы 1 и 2, являющихся неизменными, предопределяют необходимость дальнейшего реформирования не только конституционных механизмов регулирования функционирования государственного аппарата, но и всех ветвей государственной власти России. Для достижения цели исследования автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой. Методологической основой исследования послужило материалистическое понимание основных законов развития государства и общества и концептуального анализа правовой действительности, что позволило рассмотреть и раскрыть проблематику категориального понимания конституционного права и конституционного законодательства комплексно, в неразрывном единстве с другими правовыми явлениями и категориями. В ходе исследования были использованы частнонаучные и специальные методы познания: формально-логические, исторические, анализа и синтеза, абстрагирования и моделирования и др.

© Севрюгин В. Е., 2024

Ключевые слова: Конституция, демократия, права человека, легитимность, функции, принципы, референдум, исполнительная, законодательная ветви власти, реформирование, модернизация

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Севрюгин В. Е: Актуальные проблемы развития и совершенствования конституционного законодательства (к 30-летию Конституции Российской Федерации) // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 2. С. 169–182. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-169-182>. EDN: <https://elibrary.ru/fwprlm>

Original scientific article

Actual Problems of Development and Improvement of Constitutional Legislation (to the 30th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation)

V. E. Sevryugin 

Institute of State and Law, University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation

✉ 17041945@mail.ru

Abstract. The article analyzes the role and significance of the current Constitution of the Russian Federation. The analysis delves into both the merits and shortcomings of the approach, acknowledging initial limitations as well as those that emerged during subsequent development and structural reforms. The accumulated challenges over the thirty-year span of its operation underscore the necessity for reform and modernization of its norms to enhance constitutional law and legislation. Attention is drawn to the fact that the Constitution of the Russian Federation began to be subjected to meaningful and constructive criticism from the moment of its adoption as a document of the transition period. It is emphasized that advancing and refining national constitutional legislation is contingent upon drawing from progressive international practices and ensuring the preservation of social principles and traditional values inherent to its diverse populace. It is concluded that the provisions outlined in the Constitution of the Russian Federation serve as a fundamental component of the country's national security, providing legal assurance for the preservation of state sovereignty, independent domestic and foreign policies, as well as national and constitutional identity. The aim of this study is to argue for the imperative of comprehensive modernization of the Constitution of the Russian Federation. It seeks to formulate specific recommendations and proposals for the Federal legislature to address current gaps and contradictions in its legal framework. The examination of changes and additions to the current Constitution of the Russian Federation during the constitutional reforms of 2014 and 2020 has highlighted significant deficiencies in the content of several provisions within Chapters 1 and 2, which remain unchanged. This underscores the imperative for further reform, not only within the constitutional mechanisms governing the functioning of the state apparatus but also across all branches of government in Russia. In achieving the research goal, the author drew upon contemporary cognitive methods identified and refined by legal science, validated through practical application. The research methodology was founded on a materialistic interpretation of the fundamental laws governing the development of the state and society, alongside a conceptual analysis of legal reality. This approach facilitated a comprehensive exploration of the categorical understanding of constitutional law and legislation, revealing their intricacies in inseparable unity with other legal phenomena and categories. Throughout the research, a combination of specific scientific and specialized methods of cognition were employed, including formal logical reasoning, historical analysis, synthesis, abstraction, and modeling, among others.

Keywords: Constitution, democracy, human rights, legitimacy, functions, principles, referendum, executive, legislative branches of government, reform, modernization

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Sevryugin V. E. Actual Problems of Development and Improvement of Constitutional Legislation (to the 30th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation). *Siberian Law Review*. 2024;21(2):169-182. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-169-182>. EDN: <https://elibrary.ru/fwrplm> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации с момента ее принятия 12 декабря 1993 г. вот уже на протяжении трех десятков лет является цементирующим ядром современной российской правовой системы.

С принятием Конституции Российской Федерации страна получила прочный правовой фундамент, позволивший обеспечить политическую, экономическую и социальную целостность государства, смогла не ввергнуться в хаос нескончаемых конфликтов регионов, властей, идеологий, не обрушить общество, не потерять государственность.

Сегодня, с высоты прожитых при Конституции лет, очень важно спокойно оценить роль и значение Основного закона страны, его соответствие вызовам современного мира и реалиям современной эпохи.

Оценивая достоинства и недостатки действующей Конституции Российской Федерации, необходимо отметить, что Конституция современной России, как и любая конституция, – это особый правовой документ, регулирующий наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни страны.

Конституция Российской Федерации является единственным юридическим документом, содержащим нормы всех отраслей права. При этом нормы конституционного права являются основополагающими по отношению к нормам других отраслей российского права.

Конституция Российской Федерации как живой документ прямого действия

за прошедшие три десятилетия претерпела существенные изменения. В ее текст постепенно вносились изменения и дополнения, продиктованные вызовами времени, был разработан действенный механизм внесения изменений и дополнений посредством особых Федеральных законов о поправках к Конституции Российской Федерации.

Так, Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»¹ увеличил срок полномочий Президента до 6 лет, а Государственной Думы до 5 лет. В этом же контексте закон от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»² обязал Правительство Российской Федерации предоставлять в Государственную Думу отчеты о результатах его деятельности.

На основании закона от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»³ произошли известные изменения в судебной системе Российской Федерации. Закон от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ определил полномочия Президента Российской Федерации по участию в формировании верхней палаты парламента. 27 декабря 2005 г. Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 1, ст. 1.

² Там же, ст. 2.

³ Там же. 2014. № 6, ст. 548.

⁴ Там же. № 30, ч. 1, ст. 4202.

Собрания Российской Федерации»⁵, а 7 мая 2013 г. – Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁶.

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЕ

Перманентно проводимая на протяжении тридцати лет в Российской Федерации административная реформа со всей очевидностью показала необходимость дальнейшего реформирования конституционных механизмов регулирования функционирования государственного аппарата.

Следует заметить, что без своевременных и решительных изменений в Конституции Российской Федерации невозможно было обеспечить воссоединение России с Крымом, защиту прав, имущественных и иных законных интересов русского населения, проживающего на территории Крымского полуострова⁷.

Заслуживают отдельной самостоятельной нормативно-правовой и доктринальной оценки конституционные новации 2020 г. Речь идет прежде всего о нормах, устанавливающих требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичной власти (в частности, ст.ст. 77–78, 81, 95, 97, 103, 110, 119, 129 Конституции Российской Федерации).

В настоящее время актуальной для конституционного права и конституционного законодательства России остается проблема соответствия норм международного права и внутринационального права в свете наделения Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями по принятию решений о возможности (или невозможности) исполнения решений межгосударственных

судебных органов. Основой для принятия такого федерального конституционного закона явилось постановление Конституционного Суда Российской Федерации о признании верховенства Конституции Российской Федерации при исполнении решений Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). По мнению председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина, действия данного международного судебного органа в настоящее время «демонстрируют симптомы применения двойных стандартов». Решения ЕСПЧ следует признавать средством давления Совета Европы на внешнюю и внутреннюю политику Российского государства, инструментом вторжения в государственный суверенитет России, направленного на разрушение нашей национальной и конституционной идентичности.

Следует признать, что изначально сложившиеся непростые отношения между Российской Федерацией и Советом Европы продолжают ухудшаться. Но не по вине России. Они выстраивались и выстраиваются на основе конституционных и международных норм. Юридическое доминирование норм международного права над нормами национального законодательства является следствием общемировой практики современных государств. Россия, как и другие демократические государства современного мира, признает существование международного права и рассматривает его нормы как составную часть собственной правовой системы. В то же время нормы Конституции Российской Федерации являются неотъемлемым элементом системы национальной безопасности страны и правовым гарантом сохранения

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 7.

⁶ Там же. 2013. № 19, ст. 2304.

⁷ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федер. конституц. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201.

общественных принципов и традиционных ценностей ее многонационального народа. Принцип примата общепризнанных ценностей и норм международного права и международных договоров в системе национального права закреплен в п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Однако в случае несоответствия положений и норм международного договора Конституции Российской Федерации будут применяться конституционно-правовые нормы и положения последней. Такие дискриминационные решения межгосударственных органов в отношении России, принятые на основе положений международных договоров Российской Федерации, в соответствии с конституционными поправками 2020 г. не подлежат исполнению в Российской Федерации (ст. 79 Конституции).

Совет Европы навязывал и продолжает навязывать России напрямую и через решения ЕСПЧ признание так называемых нетрадиционных «европейских ценностей» и их закрепление в национальном законодательстве. К европейским ценностям они относят однополые браки, гомосексуализм, лесбийскую любовь, ЛГБТ-сообщества, трансгендеров, бисексуалов и тому подобную публику. При этом призывают российских граждан к отказу от своих традиционных семейных ценностей и вековых традиций, перестать различать людей по половому признаку (мальчик, девочка, муж, жена) в угоду переходу на более «толерантные», с их точки зрения, обозначения «он», «она», «оно», родитель № 1, № 2.

Такие «европейские ценности» изначально были и остаются чуждыми для народов России как многонациональной и многоконфессиональной страны, так и для всего христианского и мусульманского мира. С юридической точки зрения, появление в последние годы множества спорных, ангажированных решений ЕСПЧ в отношении России, имеющих

явно политический оттенок, неприемлемы, поскольку нагло и бесцеремонно вторгаются в государственный суверенитет и пытаются влиять на государственную и правовую систему России.

Если оценивать роль и значение Конституции Российской Федерации через ее базовые нормы-принципы (признание правовой свободы человека и гражданина высшей ценностью, равенство всех перед законом, разделение властей, верховенство права, идеологическое и политическое многообразие, легитимность власти, правовое, социальное, федеративное государство, демократизм, неотчуждаемость основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения, государственное единство и территориальная целостность) и функции (организационная, учредительная, юридическая, политическая, идеологическая и др.), то важно отметить, что их закрепление в нормах Основного закона страны сыграло исключительно позитивную роль в становлении и укреплении нового российского государства и зарождающего нового гражданского общества в России. Наряду с общественными ценностями и принципами Конституция Российской Федерации определила и закрепила в своих нормах принципы экономической системы: признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иной форм собственности; единое экономическое пространство; поддержка конкуренции; свобода экономической деятельности.

Как системообразующий документ Конституция России выполняла и продолжает выполнять организационную функцию, поскольку устанавливает и упорядочивает систему важных общественных отношений, взаимных связей человека, коллектива, государства и гражданского общества.

Созидательная, позитивная роль и значение Конституции Российской Федерации в становлении и развитии

российского государства и общества ярко проявляется через ее функции: организационную, учредительную, юридическую, политическую, идеологическую и некоторые другие.

Учредительная функция Конституции Российской Федерации проявляет себя в установлении и юридическом оформлении основ конституционного строя, статуса личности, системы и принципов организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации как Основной закон государства обладает высшей юридической силой и в соответствии со статьей 15 имеет прямое действие. Конституция является основой новой правовой системы России и определяет главные направления развития отечественного законодательства. В этом состоит ее главная юридическая функция.

Идеологическая функция Конституции Российской Федерации закреплена в ст. 13, в соответствии с которой в России признается идеологическое многообразие и одновременно запрещается установление какой-либо идеологии в качестве господствующей и общеобязательной, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, оказывает непосредственное влияние на духовную жизнь общества.

При этом правовое регулирование общественных отношений в идеологической сфере «должно быть умным, осторожным, соотносимым с состоянием, целями и ценностями» [1, с. 187–188].

Можно и дальше перечислять достоинства Конституции образца 1993 г. Они есть. И их действительно много. Важно другое. Конституция России состоялась несмотря на пессимистические прогнозы. И она продолжает непрерывно действовать вот уже три десятка лет.

В настоящее время по своей структуре, содержанию и форме Конституция

Российской Федерации имеет стройную логику построения глав и их внутреннюю взаимосвязь.

Так, глава первая определяет основы конституционного строя России. Нормы главы второй «Права и свободы человека и гражданина» тесно связаны с нормами первой. В частности, закрепляют принцип неотчуждаемости основных прав и свобод человека и гражданина и их принадлежность каждому от рождения (ч. 2 ст. 17). В соответствии со ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Глава 3 Конституции Российской Федерации посвящена вопросам федеративного устройства и особенностям взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В ней закреплены такие принципы федеративного устройства государства, как: государственная целостность и единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; самоопределение народов Российской Федерации.

Перечню высших органов государственной власти посвящена глава четвертая Конституции Российской Федерации. Ее открывает Президент Российской Федерации – глава государства и гарант Конституции. В соответствии с внесенными изменениями в Конституцию России от 14 марта 2020 г. было законодательно определено место Президента в системе государственных органов власти. В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительная власть осуществляется Правительством

Российской Федерации под общим руководством Президента. При этом Председатель Правительства Российской Федерации и в целом федеральное правительство подконтрольно главе государства. В соответствии с конституционными полномочиями всю полноту государственной исполнительной власти в стране осуществляет Президент.

В то же время Конституция Российской Федерации не лишена отдельных недостатков, законодательных коллизий и изъянов.

По мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации профессора В. Д. Зорькина, к числу недостатков действующей Конституции Российской Федерации можно отнести «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между Президентом и Правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры. Противопоставление органов местного самоуправления органам государственной власти», и ряд других⁸.

В последние годы на различных площадках, в том числе на научных конференциях международного и всероссийского уровней, поднимались и обсуждались актуальные и значимые проблемы конституционного строительства и конституционного законодательства. В рамках данных мероприятий затрагивались вопросы пересмотра структуры и текста Конституции Российской Федерации (в том числе, выделение самостоятельных глав, посвященных вопросам избирательного права и гражданства Российской Федерации), введения поста вице-президента, расширения полномочий российского парламента в формировании правительства Российской Федерации, конституционного закрепления права выхода субъекта из состава Россий-

ской Федерации, развития форм прямой демократии на федеральном уровне (в том числе, референдума как высшей формы волеизъявления народа), обеспечения защиты и реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, развитие местного самоуправления, и другие вопросы [2].

По вопросам изменения действующей Конституции Российской Федерации в разные годы различными социологическими службами проводились опросы населения. Разброс мнений респондентов оказался большим: от полной замены Конституции 1993 г. на новую, современную, до сохранения ее стабильности, осторожного внесения в текст необходимых дополнений и изменений, продиктованных требованиями времени. Так, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) к 10-летнему и 20-летнему юбилею Конституции Российской Федерации проводил специальные социологические исследования. В ходе последнего социологического опроса населения респондентам были заданы такие вопросы: насколько россияне знакомы с Конституцией Российской Федерации; какое влияние на жизнь страны она оказывает; можно ли вносить в ее текст изменения. По результатам опроса были сделаны следующие выводы. Большинство российских граждан (77 %) имеют представление о Конституции Российской Федерации, а 18 % читали этот документ. В то же время 22 % россиян не имеют о ней никакого представления и только 59 % знакомы с ее основными положениями. По вопросу влияния Конституции Российской Федерации на жизнь страны большинство (63 %) ответили утвердительно. Почти поровну распределились голоса россиян по вопросу поддержки порядка в деятельности государства (30 %) и по вопросу гарантий прав и свобод граждан (28 %). Практически половина опрошенных рос-

⁸ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газ. 2018. 9 окт.

сийских граждан (47 %) считают, что Конституция Российской Федерации должна быть стабильной, а изменения в ее текст могут вноситься только по мере необходимости в редких и исключительных случаях⁹. При этом, по наблюдениям социологов, за последние десять лет тенденция сторонников и противников замены российской конституции на новую существенно изменилась в сторону стабильности. Так, число сторонников изменения Конституции Российской Федерации за период с 2000 г. по 2012 г. сократилось с 53 % до 45 %, а число сторонников стабильной конституции за последние десять лет (2012–2022 гг.), наоборот, увеличилось с 35 % до 47 %.

Конституция Российской Федерации, сохраняя известную стабильность, не должна отставать от запросов развития и вызовов современного мира. В этом смысле с время такие изменения норм Конституции требуют известной политической осторожности. Конечно, это вовсе не исключает необходимости приведения положений источников конституционного права с объективными жизненными реалиями, что влияют на суверенитет и национальные интересы Российской Федерации.

Что касается недостатков действующей Конституции Российской Федерации, то они в целом известны. Одни из них требуют срочного решения. Другие могут быть устранены путем внесения точечных изменений в живой текст Конституции.

Представляется, что одним из серьезных и застарелых недостатков Конституции Российской Федерации является отсутствие четкой и внятной позиции законодателя по вопросу всенародного референдума. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ

«О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2021 г.)¹⁰, к сожалению, не содержит исчерпывающего перечня вопросов, которые выносятся на референдум. Поэтому неясно, какие вопросы могут быть предметом референдума, а какие нет. Хотя Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 3) устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Часть 3 ст. 3 Конституции называет референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа. Но на практике это не так. Реального народовластия не существует, поскольку поправкой к Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» фактически установлен запрет на проведение референдума по вопросам, отнесенным к исключительному ведению соответствующих федеральных государственных органов [3, с. 17]. В результате российский народ, по ошибке или по недоразумению, вот уже многие годы исключен из процесса изъясления своей суверенной воли.

К числу застарелых и не решенных до настоящего времени вопросов Конституции Российской Федерации относятся неравный правовой статус субъектов Российской Федерации. В соответствии с чч. 1 и 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации закреплен принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Но в действительности (и фактически, и юридически) субъекты Российской Федерации не равны, имеют разный правовой статус. Все республики в составе Российской Федерации имеют свою конституцию (ч. 2 ст. 66), свой государственный язык (ч. 2 ст. 68). Остальным «равноправным» субъектам Российской Федерации

⁹ Конституция России: менять или не менять? // ВЦИОМ: результаты исследований. 2012. 11 дек. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucziya-rossii-menyat-ili-ne-menyat> (дата обращения: 17.04.2024).

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 1, ч. 1, ст. 1.

ни своей конституции, ни своего государственного языка иметь не положено.

До настоящего времени в Конституции Российской Федерации не устранен крен в пользу исполнительной ветви власти. В связи с чем нарушен баланс сдержек и противовесов. В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение государственной власти на три ветви предполагает наличие такой системы правовых гарантий, которая исключает возможность концентрации власти у одной из ее ветвей, и в то же время обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие¹¹. По Конституции России (ч. 1 ст. 11), в систему органов государственной власти включен Президент Российской Федерации. Он призван координировать эти органы власти и стоит над всеми тремя ветвями власти. Что усиливает крен в сторону исполнительной ветви власти и не соответствует принципу разделения властей. В силу чего с 2019 г. в конституционно-правовой науке и структурах государственной власти вновь актуализировалась проблема конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти. Фактически вся полнота исполнительной власти в России находится в руках Президента Российской Федерации и его администрации, а юридическая ответственность возлагается на Правительство Российской Федерации. Для устранения данной диспропорции в распределении полномочий и ответственности между ветвями государственной власти необходимо в конституционно-правовой норме четко и ясно закрепить полномочия Президента как главы Правительства Российской

Федерации. Для этого необходимо внести в текст Конституции Российской Федерации новую норму «Исполнительная власть осуществляется Президентом Российской Федерации» с одновременным принятием нового федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации». Это позволит, во-первых, исключить из текста действующей Конституции Российской Федерации существующие коллизионные и противоречащие ее содержанию нормы. Во-вторых, снизить существующие диспропорции в распределении государственной власти в пользу исполнительной. В-третьих, существенно сократить чиновничий аппарат Правительства и администрацию Президента Российской Федерации (фактически второе правительство страны), разгрузив его от дублирующих функций в практической деятельности и, соответственно, дублирующих структур. Включая, многочисленный бюрократический аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации во всех федеральных округах. В-четвертых, реально снизить огромную перегруженность этого института государственной власти в стране. В-пятых, повысить персональную ответственность федеральных министров и в целом Правительство Российской Федерации за качество и конечные результаты работы.

Назрела настоятельная необходимость в наделении двухпалатного Парламента Российской Федерации (Совета Федерации и Государственной Думы) конституционными полномочиями по контролю за деятельностью Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральными министрами, которых он был лишен изначально. В соответствии со ст. 94 Конституции Российской Федерации Парламент страны является выборным, представительным

¹¹ *Проблематика организации публичной власти в России* : учеб. пособие / Д. А. Авдеев, А. С. Николаев, А. В. Саленко [и др.]. Тюмень : ТюмГУ-Press, 2023. С. 65–77.

и законодательным органом государственной власти. К сожалению, российский парламент до настоящего времени как не имел, так и не имеет реальных полномочий по осуществлению контроля за деятельностью Президента, Правительства и федеральных министров. Несмотря на принятые в 2008 г. косметические поправки в Конституцию Российской Федерации об ежегодных отчетах Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Российской Федерации, а также федеральные законы «О парламентском расследовании» (2005 г.) и «Парламентском контроле» (2013 г.), российский Парламент пока не стал серьезным политическим фактором, какие бы решения он не принимал. В целях защиты российского Парламента от давления исполнительной власти, по мнению депутатского корпуса всех фракций Государственной Думы, необходимо специальной конституционно-правовой нормой установить запрет на право Президента Российской Федерации распускать нижнюю палату Парламента, записав, «Президент Российской Федерации не имеет право распускать Государственную Думу Российской Федерации».

За последние годы претерпел существенные изменения, и не в лучшую сторону, порядок формирования Совета Федерации как палаты регионов. От прямых выборов (1994–1996 гг.) до назначения в ее состав по должности глав субъектов Российской Федерации и глав законодательных органов регионов (1996–2001 гг.). В результате очередной реорганизации, начиная с 2002 г. и по 2012 г., в состав Совета Федерации стали назначаться и избираться представители субъектов федерации – по одному от главы региона и, соответственно, от законодательного органа субъекта федерации. В 2009 г. были установлены требования к члену Совета Федерации. Теперь назначенец от региона должен быть депутатом соответствующего

субъекта федерации, гражданином Российской Федерации, иметь возраст не ниже 30 лет, проживать в данном регионе не менее 5 лет и иметь безупречную репутацию. В результате конституционной поправки 2014 г., Президенту Российской Федерации предоставлено право назначения сенаторов в палату регионов не более 10 % от общего числа представителей от субъекта Российской Федерации. В 2020 г. вновь был изменен порядок формирования Совета Федерации. В результате чего, кроме двух представителей от каждого субъекта федерации, в число сенаторов могут входить представители федеральных структур, а не только регионов, назначаемые напрямую Президентом Российской Федерации. Правда, таких представителей федерального центра не может быть более 30 человек, семь из которых назначаются пожизненно.

Представляется, что в настоящее время Совет Федерации, образованная как палата регионов, в результате сомнительных и не всегда продуманных реорганизаций перестала представлять интересы регионов, и не имея контрольных полномочий и полномочий по принятию федеральных законов окончательно превратилась в придаток федеральной исполнительной власти. Надобность в такой палате отпала. Эта мера позволит повысить авторитет Государственной Думы Российской Федерации как единственного законодательного органа и, соответственно, ответственность депутатов перед избирателями за качество принимаемых законов и разгрузить эту ветвь законодательной власти от ненужной бюрократической волокиты, связанной с прохождением, утверждением (или отклонением) уже принятых федеральных законов чиновниками комитетов Совета Федерации.

К числу актуальных и пока нерешенных проблем Конституции Российской Федерации относится проблема закрепления в ее нормах правового статуса народов Российской Федерации. О них

в конституционных нормах не было и нет ни одного слова. На данный пробел в Конституции Российской Федерации уже обращалось внимание научной общественности, депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Неоднократно бывший лидер ЛДПР В. В. Жириновский предлагал в преамбулу текста Основного закона страны внести конкретную запись, что «мы русские люди и другие народы России договорились о нижеследующем...» и далее по тексту, чтобы окончательно решить эту проблему¹². Но отстаиваемая прозападными и примкнувшими к ним политтехнологами размытая и не конкретная, но якобы «толерантная» формулировка «Мы многонациональный народ и другие народы...» так и осталась в тексте Конституции России. Действительно, и с этим никто не спорит, в России вместе с русским народом живет более 100 народов и народностей. Но договариваться надо с титульной нацией, с образующим российское государство русским народом.

Нуждается в разрешении также многострадальная и уже застаревшая проблема разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и ее субъектами, закреплённая в ст.ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Кроме неоднозначных и лукавых формулировок данные конституционные нормы, фактически, носят дублирующий характер.

До настоящего времени, несмотря на бесконечно длящиеся дискуссии, на конституционном уровне окончательно не решен вопрос о форме правления современной России (президентская, суперпрезидентская, парламентская или смешанная). Принятые поправки к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. только усилили позиции Президента России как фактического руководителя исполнительно-распорядительной власти страны.

Особую актуальность в современный период приобретает проблема выявления зависимости источников конституционного права и их иерархии от принятой в Российской Федерации правовой системы. В связи с чем потребовалось переосмыслении роли нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в регулировании общественных отношений. Данные акты, с формальной точки зрения, являются подзаконными, так как принимаются в соответствии и во исполнение федеральных конституционных законов и федеральных законов. В то же время нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации довольно часто утверждаются социально-значимые федеральные стратегические программы государственного развития. В этих актах Президента Российской Федерации перед федеральными органами исполнительной власти ставятся программные цели и задачи государственного развития на долгосрочную перспективу. Такие акты Президента Российской Федерации становятся основой для законотворческой деятельности как федерального парламента, так и парламентов субъектов Российской Федерации. Поэтому нормативные правовые акты Президента Российской Федерации нельзя отнести к второстепенным, второразрядным подзаконным правовым актам.

Сложившаяся правотворческая коллизия требует немедленного разрешения в конституционном законодательстве. Главным вопросом в данном случае является определение пределов или границ вторжения Президента Российской Федерации в компетенцию федерального законодателя при вытеснении или замещении его в решении соответствующих государственных проблем через принятие своих указов.

Нуждается в переосмыслении и конкретизации в конституционном законодательстве Российской Федерации

¹² Жириновский В. В. Конституция должна защищать права русских людей // Аргументы недели. 2018. 27 июня.

содержание фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, все более зависящих и подпадающих под влияние цифровых технологий в цифровую эпоху.

В частности, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин на полях девятого Петербургского международного юридического форума 16 мая 2019 г., характеризуя актуальность и значимость данной проблемы и ее влияние на фундаментальные права человека в цифровую эпоху, сказал, что «фундаментальные права человека, гарантированные Конституцией и международно-правовыми актами, конкретизируются в законодательстве на каждом историческом этапе развития страны. При этом, законодатель призван обеспечить оптимальный уровень такой конкретизации. Он не должен забегать вперед, но и не должен отставать от запросов развития. Очевидно наступило время конкретизации прав и свобод человека и гражданина в цифровой реальности»¹³.

На необходимость переосмысления содержания основных прав человека и гражданина под влиянием цифровых технологий обращали внимание и другие представители конституционно-правовой науки. Например, С. М. Шахрай предлагает повысить эффективность научных исследований в этом направлении. Приступить к скорейшей разработке и внедрению в конституционное законодательство Российской Федерации норм, направленных на «защиту прав и свобод виртуальной личности» и «обеспечение суверенитета государств в условиях трансграничности цифрового мира» [4].

РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основании вышеизложенного представляется важным и необходимым продолжение процесса дальнейшей осторожной и взвешенной модернизации и корректировки отдельных норм и по-

ложений действующей Конституции Российской Федерации с учетом появления новых и более совершенных механизмов правового государства. Достичь целей устойчивого развития современного российского государства в условиях однополярного мира, незаконных экономических санкций и международных конфликтов невозможно без легитимных политических изменений. Нельзя также оставаться в стабильном правовом поле, постоянно меняя нормы и положения Конституции России и конституционное законодательство.

К числу первоочередных мер, направленных на модернизацию и совершенствование конституционных норм и положений, по мнению ряда известных ученых-юристов, членов-корреспондентов Российской Академии наук Д. А. Керимова [5, с. 12] и М. И. Клеандрова [6], депутата Государственной Думы Российской Федерации М. М. Делягина¹⁴ и региональных законодательных органов, высказанных в средствах массовой информации и опубликованных в периодической печати, не потерявших своей актуальности и сегодня, относятся следующие:

- 1) создание действенных механизмов реализации не только прав и свобод, но и обязанностей граждан;
- 2) обеспечение правовых гарантий реализации конституционных полномочий Президента, Правительства, Федерального Собрания Российской Федерации, Судебной и надзорной системы Российской Федерации;
- 3) укрепление и обеспечение реального равноправия субъектов Российской Федерации путем конституционного закрепления их общего и единого правового статуса;
- 4) отказ от договорных отношений между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации. Допускать заключение таких договоров и соглашений

¹³ Зорькин: Задача государства – признавать и защищать цифровые права граждан // Рос. газ. 2018. 29 мая.

¹⁴ Интервью М. Делягина // Аргументы недели. 2021. 18 авг.

только в исключительных случаях, предусмотренных нормами самой Конституции;

5) наделение полноценными контрольными полномочиями Государственную Думу и Совет Федерации;

6) создание специального федерального контрольно-надзорного органа государства, наряду со Счетной Палатой;

7) создание независимого федерального государственного органа, осуществляющего следствие по особо важным уголовным делам;

8) реорганизация структуры судебной системы и создание административной юстиции;

9) включение в Конституцию Российской Федерации специальной главы «О прокуратуре Российской Федерации» с предоставлением ей права законодательной инициативы по вопросам прокурорского надзора;

10) четкое определение и закрепление в конституционной норме прав и обязанностей губернаторов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая и их взаимоотношения с федеральными органами государственной власти;

11) четкое закрепление в конституционной норме обязанностей публичных органов государственной власти и общественных формирований, должностных лиц и граждан по соблюдению требований законности и ответственности за нарушение режима правопорядка;

12) пересмотр действующей избирательной системы и пресечение законодательными мерами так называемых «избирательных технологий»;

13) введение практик регулярной систематизации (кодификации и инкорпорации) действующего законодательства (на примере свода законов Российской империи) и создание для реализации этой цели специального государственного органа при Парламенте Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тридцать лет назад, после распада СССР, новая Конституция России закрепила в своих нормах новый стратегический курс на построение демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, что не могло существенным образом не отразиться как на динамичном, поступательном развитии и модернизации конституционного законодательства, так и на содержании научных исследований в данной отрасли права.

Актуальность и значимость рассматриваемых в рамках настоящей статьи проблем развития и совершенствования конституционного права и конституционного законодательства Российской Федерации обусловлена последовательным реформированием национальной системы публичной власти, динамичностью ее развития, появлением новых государственных и общественных институтов, насыщенных новыми смыслами и нашедшими свое отражение в многочисленных конституционных поправках последнего десятилетия.

Особенность модернизации и реформирования конституционного права и законодательства в современный период состоит в том, что оно формируется под непосредственным влиянием политических факторов и общечеловеческих ценностей, напрямую зависит от государственно-властных отношений, сложившихся в нашей стране.

В то же время совершенствование российского конституционного законодательства не может осуществляться без учета прогрессивного зарубежного опыта и в отрыве от фундаментальных основ участия граждан в управлении делами государства.

Подводя итог, необходимо отметить, что действующая Конституция Российской Федерации – не законсервированный продукт, а живой, сложный организм. Как и любой растущий и развивающийся организм, она на каждом историческом витке своего развития нуждается в совершенствовании и модернизации.

Список литературы

1. Конституционный принцип идеологического многообразия в Российской Федерации : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук А. А. Васильева. М. : Юрлитформ, 2017. 288 с.
2. Чеботарев Г. Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6 (135). С. 9–17. DOI: <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17>
3. Авакьян С. А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юрист, 2012. С. 15–23.
4. Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88, № 12. С. 1075–1082. DOI: <https://doi.org/10.31857/S086958730003185-1>
5. Конституция России 10 лет: опыт реализации : материалы всерос. науч.-практ. конф. Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2003. 324 с.
6. Клеандров М. И. России нужна новая Конституция // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7, № 4 (28). С. 139–151. DOI: <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2021-7-4-139-151>

References

1. Vasil'ev A. A. (Ed.). *The Constitutional Principle of Ideological Diversity in the Russian Federation*. Moscow: YurLitform Publ.; 2017. 288 p. (In Russ.)
2. Chebotarev G. N. Constitutional and Legal Mechanisms for Forming a Unified System of Public Power in the Russian Federation. *Russian Juridical Journal*. 2020;6:9-17. DOI: <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17> (In Russ.)
3. Avak'yan S. A. Constitutional Law and Politics: Problems of Interaction in the Modern World. In: Avak'yan S. A. (Ed.). *Constitutional Law and Politics*. Moscow: Yurist Publ.; 2012. P. 15–23. (In Russ.)
4. Shakhrai S. M. Digital Constitution: Fundamental Rights and Freedoms of an Individual in a Totally Informational Society. *Herald of the Russian Academy of Sciences*. 2018;88(12):1075-1082. DOI: <https://doi.org/10.31857/S086958730003185-1> (In Russ.)
5. *The Constitution of Russia for 10 years: the Experience of Implementation*. Tyumen: Tyumen State University Publ.; 2003. 324 p. (In Russ.)
6. Kleandrov M. I. On the Need for a New Constitution of the Russian Federation. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*. 2021;7(4):139-151. DOI: <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2021-7-4-139-151> (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Виктор Егорович Севрюгин, профессор-консультант кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета (ул. Володарского, 6, Тюмень, 625003, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Viktor E. Sevryugin, Professor-Consultant of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines of the Institute of State and Law of University of Tyumen (6 Volodarsky st., Tyumen, 625003, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru

Поступила | Received
18.12.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
23.01.2024

Принята к публикации | Accepted
30.01.2024