

СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО

---

УДК 342.4



**П.П. Баранов**

**ПУТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
МОДЕРНИЗАЦИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**P. Baranov**

**WAYS AND PROSPECTS  
FOR THE MODERNIZATION  
OF THE CONSTITUTIONAL  
LAW OF THE RUSSIAN  
FEDERATION**

---

В статье анализируются пути и перспективы модернизации конституционного законодательства современной России, включающей процессы преемственности и гармонизации законодательства в контексте правовой глобализации. Сформулирован целый ряд предложений по совершенствованию конституционного законодательства Российской Федерации.

**Ключевые слова:** гармонизация законодательства, конституционное законодательство, конституция, модернизация законодательства, нормативные акты, правовая глобализация, право, реформа.

---

This article analyzes the ways and prospects of modernization of constitutional law of modern Russia, including the processes of continuity and harmonization of legislation in the context of the legal globalization. Formulated a number of proposals to improve the constitutional laws of the Russian Federation.

**Key words:** harmonization of laws, constitutional law, the constitution, the modernization of legislation, regulations, legal globalization, law reform.

---

**П.П. Баранов**

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Южно-Российского института – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, действительный член Российской академии естественных наук.  
E-mail : pravosoznanie@gmail.com

---

**P. Baranov**

Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the South-Russian Institute - Branch RANH and HS at the President of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Member of the Russian Academy of Natural Sciences.  
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

Понятие и сам термин «модернизация» появились всего несколько десятков лет назад, когда в 1950–1960-х гг. XX в. начали возникать различные модернизационные теории. Модернизация системы нормативно-правовых актов является одним из аспектов всей правовой модернизации, представляющим собой качественное изменение системы законодательства на основе использования опыта правовых систем западного типа при одновременном сохранении преемственности в собственном правовом развитии. Кроме того, модернизация национального законодательства выступает как процесс его эволюционного изменения, вызванный мировыми глобализационными процессами, в целях качественно нового воздействия на жизнь общества. На наш взгляд, современная модернизация законодательства России протекает в русле рецепции законодательства и преемственности законодательства.

Кроме того, в ходе модернизации современной законодательной системы России в последнее время активно используется путь гармонизации законодательства, которая выступает как совокупность мер политического и организационно-правового характера, осуществляемых российским государством, по согласованию законов с целью формирования единого и стройного законодательного массива. Категория «гармонизация законодательства» носит фундаментальный характер. Гармонизация на сегодняшний день пронизывает все отрасли российского законодательства. Одним из аспектов гармонизации российского законодательства и международного права является закрепление в международном праве прав и свобод человека, гарантий их защиты, а также других институтов, характерных для национальной системы права. Происходит и встречный процесс включения во внутригосударственное российское законодательство общепризнанных норм и принципов международного права.

Следует отметить, что на сегодня большая часть населения так или иначе «приняла» либеральный и демократический вектор конституционно-правового развития. В то же время необходимо обратить внимание и на постоянно увеличивающийся рост недоверия граждан к государству как гаранту социальной стабильности в целом и отдельным его органам как гарантам соблюдения принципа законности. В этой связи нельзя не отметить, что проблем, требующих более детального конституционно-правового регулирования, на сегодняшний день остается немало. Однако необходимо выделить основные и наиболее важные направления модернизации конституционного законодательства России. На наш взгляд, в настоящее время к таковым относятся следующие:

1. Исходя из стратегических интересов нашего общества, необходимо обратиться к вопросу об «обновлении» Конституции России, по которой наша страна живет уже 20 лет. Современная конституционно-правовая модель российского государства, являясь в определенной мере

продуктом политического и правового компромисса начала 90-х гг. XX в., в целом была сориентирована на развитие классической демократии с сильной президентской властью, которая, по мнению создателей первой российской Конституции, была призвана служить средством уравнивания политических сил общества.

Однако политические и юридические реалии сегодняшнего дня все настойчивее требуют обсуждения проблемы подготовки новой редакции основного закона страны. Конституционная наука отмечает многие изъяны и дефекты действующей Конституции РФ 1993 г., которые накладывают свой негативный отпечаток на весь массив конституционного законодательства. К таким изъянам, на наш взгляд, можно отнести имеющую место фиктивность, конфликтогенность, текстуально-правовую конфликтность, пробельность, недостатки в структуре правовых норм, часто встречающуюся неопределённость содержания отдельных норм и дефиниций, и др. Однако, как справедливо отмечают исследователи данной проблемы, «наша Конституция оказалась слишком защищенной от поправок и модернизации», при этом современной российской Конституции требуется «серьезный ремонт» [1, с. 85].

Вместе с тем все еще ждет правового оформления механизм формирования эффективных средств охраны и защиты Конституции Российской Федерации, обеспечения конституционной законности, реализации конституционно-правовых норм и установления форм ответственности за их нарушение. По-прежнему существует практика неисполнения решений Конституционного суда Российской Федерации как законодательными и судебными, так и исполнительными органами власти, что делает реальным вопрос о серьезном ужесточении ответственности должностных лиц. На наш взгляд, для того чтобы побудить органы всех ветвей власти к «сотрудничеству» с Конституционным судом Российской Федерации, необходимо изменить бланкетные нормы, которые содержатся в существующей редакции ст. 80, 81 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 21.07.1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Надо сказать, что российский законодатель, наконец, обратил внимание на эту проблему, подтверждением чему служит принятие Федерального конституционного закона от 05.04.2013 г. № 1-ФКЗ, в соответствии с которым изменен порядок подготовки федеральных законов в связи с признанием Конституционным судом РФ не соответствующим Конституции РФ действующего закона.

2. Государству все активнее требуется политическая реформа власти. Необходимо выработать более сбалансированный конституционный механизм взаимоотношений между представительными и исполнительными органами власти, который бы сочетал сильную и эффективную верховную власть и жизнеспособные процедуры народовластия. Сегодня же

реальность такова, что исполнительная власть в Российской Федерации сплошь и рядом превышает свои полномочия, подчинив себе и законодательную власть. Конституционно закрепленная независимость исполнительной власти в ее традиционном юридическом понимании сегодня трансформировалась в ее полную независимость «ни от кого и ни от чего», и прежде всего от власти представительной.

В этой связи, на наш взгляд, следует усилить роль Федерального собрания, закрепив на конституционном уровне такие его полномочия, как право давать согласие на назначение Президентом РФ определенной части высших должностных лиц, участие парламента в назначении ключевых членов правительства, право ставить вопрос об отставке отдельных министров Правительства РФ. Необходимо также активное развитие институтов парламентского контроля по отношению к исполнительной власти.

Таким образом, среди проблем, которые требуют своего ближайшего рассмотрения, на наш взгляд, следует отметить поиск законодательного решения вопросов реализации принципа разделения властей. Речь идет как о четком определении компетенции каждой из властей, так и о создании реальных механизмов ответственности за превышение этой компетенции. Для решения этой важной проблемы, на наш взгляд, в конституционном законодательстве следует закрепить следующие нормативные положения институционального характера:

а) четкую систему сдержек и противовесов между всеми ветвями власти;

б) исчерпывающую и сбалансированную компетенцию каждой из ветвей власти;

в) точные основания юридической ответственности за превышение всеми ветвями власти своих полномочий.

Вместе с тем в России отсутствуют законодательные акты, которые определяли бы в соответствии с названными идеями статус Президента РФ и органов, которые он возглавляет (например, Администрации президента и Совета безопасности). Необходимо уточнить существующее законодательство, которое устанавливает статус других органов публичной власти, в соответствии с вышеназванными принципами. Следует также уточнить юридическую ответственность за нарушение принципа разделения властей в государственно-правовой практике и в первую очередь за вмешательство в деятельность органов судебной власти. Следует отметить, что в стране практически отсутствует практика реального уголовного преследования вмешательства органов исполнительной власти в деятельность судебных органов, несмотря на тот факт, что речь идет о препятствовании осуществлению правосудия, что для должностных лиц должно рассматриваться какотягчающее обстоятельство [2].

Как показывает современная российская практика, органы исполнительной власти нередко показывают примеры «неуважительного» отношения и к законотворческому процессу в целом. Как известно, Правительство Российской Федерации своим Постановлением № 1025 от 8 октября 2012 г. изменило регламент своей работы. По словам заместителя руководителя аппарата Правительства РФ Анны Поповой, «все эти изменения позволят ускорить нормотворческий процесс и избавиться от того временного вакуума, который создавался между принятием самого закона и сопровождающими его нормативными документами» [3]. Однако, на наш взгляд, исполнительная власть этим своим решением отводит парламенту роль простого статиста и органа, бездумно штампующего и «регистрирующего» законы, угодные исполнительной власти. Нельзя также забывать о перманентных попытках исполнительной ветви власти оказывать свое давление на Конституционный суд Российской Федерации. Однако, на наш взгляд, наоборот, требуется серьезное усиление роли и позиции Конституционного суда РФ.

3. В условиях формирующегося и еще слабо развитого гражданского общества в России мы являемся свидетелями фактов многочисленных «сбоев» в функционировании судебной системы. На фоне беззастенчивого вмешательства исполнительной власти в деятельность судов различных уровней в средствах массовой информации нередко слышатся утверждения о повсеместном распространении так называемого «избирательного правоприменения». В этой связи, на наш взгляд, следует поддержать активно обсуждаемую в обществе идею коренного реформирования судебной системы Российской Федерации.

При этом существующее наличие у судебной власти определенных нормотворческих полномочий может выступать как один из элементов системы «сдержек и противовесов» и будет способствовать дополнительному «равновесию» между ветвями государственной власти. В этой связи многие ученые делают вывод о том, что «ни с позиции правовой системы, ни с позиции принципа разделения властей препятствий судебному нормотворчеству в Российской Федерации нет» [4, с. 203]. В целом в ходе реформирования судебной системы наибольший интерес вызывают следующие мероприятия:

а) необходимо вернуть в практику системы избираемости и сменяемости судей;

б) следует уделить особое внимание дальнейшему развитию и совершенствованию института персональной ответственности судей за вынесение заведомо противоправного или несправедливого решения;

в) требуется внести в уголовное, административное, гражданское законодательство понятие ответственности за «противодействие правосудию»;

г) в целях реализации права граждан на участие в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ) необходима разработка и законодательное закрепление механизма функционирования нового института присяжных судей, для рассмотрения дел в которых присутствует ущемление конституционных прав граждан;

д) судебные процессы следует сделать максимально открытыми путем активного использования глобальных коммуникационных технологий, в том числе социальных сетей;

е) необходимо создание специального и единого интернет-портала, призванного облегчать общественный контроль за деятельностью судов и обращениями граждан за защитой своего права или иного требующего решения вопроса, и формирование единой общероссийской общедоступной и бесплатной базы судебных решений, которой смогли бы пользоваться не только юристы-практики и ученые, но и любые граждане и их объединения.

Также необходимо обратить отдельное внимание на давно высказываемую идею создания единого верховного «судебного присутствия» [5].

4. Отдельного внимания заслуживает вопрос об установлении четких и серьезных конституционных гарантий развития гражданского общества и его институтов. Такие институты гражданского общества, как семья, трудовая деятельность, предпринимательство, собственность, общественные и религиозные объединения, средства массовой информации, политические партии, должны обязательно иметь конституционные гарантии своего развития и функционирования. В этой связи, на наш взгляд, необходимо разработать специальную главу в новой редакции Конституции РФ, как предлагают некоторые ученые, или принять специальный федеральный конституционный закон «О гражданском обществе в Российской Федерации».

Конституционные гарантии развития гражданского общества должны обеспечить полноценную партийную систему и эффективную избирательную систему, а также внедрить в общество реальное политическое многообразие, развить экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина. Важно учитывать, что в современном российском государстве так и не появилось сколько-нибудь значимых предпосылок эффективной многопартийной политической системы. Реальное состояние политической конкуренции ушло очень недалеко от того, что было в бывшем СССР. В таких условиях, которые радикально отличаются от сложившихся в странах с относительно давно и эффективно функционирующими институтами демократии, российское государство и, в частности, «партия власти» должны обращать пристальное внимание не только на межпартийное противостояние, но и на создание реальных

предпосылок для создания общества с реальной, а не фиктивной многопартийностью.

При этом современное российское общество активно нуждается в реальной политической конкуренции [6, с. 10–12]. Никто не желает политической нестабильности начала 90-х гг., однако, наличие незыблемой и воздвигаемой в ранг традиционной и неприкасаемой одной политической силы в условиях отсутствия даже формальной политической конкуренции служит благодатной почвой для эскалации политического нигилизма у одной части населения и резкого возрастания политической непримиримости, не всегда идеологически обоснованной, у другой. Надо сказать, что современная российская власть уже осознала эту проблему и предприняла определенные шаги для ее решения. Однако в условиях, когда существенно сужаются рамки реализации права на свободу мирных собраний, эти инициативы выглядят неоднозначно. При этом следует всячески приветствовать последние новеллы в конституционном законодательстве, связанные с возвращением мажоритарной системы в процесс формирования Государственной думы. Точно так же не вызывает сомнений и целесообразность возвращения института выборности главы исполнительной власти субъектов и новых способов формирования Совета Федерации.

Вместе с тем следует отметить проблему, которую необходимо решить в законодательном порядке. Речь идет о необходимости четкого закрепления в законодательстве всего механизма прекращения полномочий депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации. Также дополнительного контроля требует и институт «общения с избирателями». Кроме того, в новом варианте законодательных актов следовало бы большее внимание уделить проблеме, когда часть заявленных кандидатов используется в качестве так называемых «паровозов», что в конечном итоге приводит не только к депрофессионализации законодательных органов власти, но и их криминализации.

В качестве положительного момента в совершенствовании механизма реализации избирательных прав граждан следует отметить тот факт, что в своем Постановлении от 22.04.2013 № 8-П Конституционный суд Российской Федерации установил, что суды общей юрисдикции не вправе отказывать в принятии к рассмотрению заявлений граждан, принимавших участие в выборах. Как отмечают исследователи, «в постановлении КС впервые обнародован список лоббистов неконституционной судебной практики: в него попали Совет Федерации (СФ), Минюст, Центризбирком и Генпрокуратура. Впрочем, аналогичные позиции полпредов президента Госдумы Конституционный суд критиковать не стал» [7]. Высказываются и откровенно положительные мнения, касающиеся того, что при условии создания хотя бы нескольких подобных удачных судебных

прецедентов «привычная» система фальсификации итогов выборов может оказаться под угрозой «разрушения» [8].

Что же касается института выборов глав субъектов Российской Федерации, то, учитывая позитивные последствия его возвращения, нельзя забывать и о тех причинах, по которым он был упразднен. В этой связи также актуальной остается проблема законодательного закрепления ответственности выборного лица перед избирателями и укрепления принципов политической состязательности в избирательном процессе на местном уровне. Как отмечают исследователи, проблема развития народного представительства в регионах остается одной из наиболее актуальных [9, с. 49]. Нельзя также забывать, что, несмотря на тот факт, что законодатель разработал целый ряд процедур, чтобы соответствовать ранее заявленному принципу и дать возможность участвовать жителям соответствующего субъекта Российской Федерации в формировании Совета Федерации, сама идея учета реального волеизъявления граждан при формировании Совета Федерации предстала уже в сильно видоизмененной форме после разрешения субъектам Федерации по своему желанию формировать институт главы исполнительной власти.

5. Необходимо обратиться к вопросу о совершенствовании правовых основ местного самоуправления и муниципального строительства. Сложилась парадоксальная ситуация, когда важные отрасли управления отделены от местного самоуправления. Для исправления критической ситуации в организации местного самоуправления в конституционном законодательстве, на наш взгляд, следует закрепить несколько важных положений:

а) восстановить район как низовую единицу административно-территориального деления, отказавшись от нелепого понятия «муниципальный район»;

б) отказаться от понятия «сельское поселение», под которым подразумевается совокупность разбросанных порой на большой территории и плохо связанных между собой населенных пунктов;

в) признать, что местное самоуправление возможно только в границах городов и крупных сел (деревень, хуторов);

г) отказаться от обязательности местного самоуправления и перейти на заявительный принцип в этом вопросе (т.е. само население должно решать вопрос о создании или нецелесообразности создания в населенном пункте муниципального образования);

д) отказаться от малопонятного населению понятия «городское поселение» и восстановить понятие «город» (независимо от того, будет ли обладать статусом муниципалитета или нет).

6. В сфере реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина основные проблемы реализации основных конституционных положений следует связывать не только с несовершенным законодатель-



ством, но и традиционно в большей мере с несовершенством правоприменительной политики государства.

В этой связи по-прежнему актуален вопрос о создании действенных правовых гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина, формировании эффективного социального государства в новых условиях экономического и социального развития. В целях недопущения формализации и бюрократизации процессов взаимодействия граждан и представителей органов государственной власти и местного самоуправления необходимо развитие института «административных процедур» [10, с. 7–8], основополагающими принципами которого выступали бы презумпция достоверности, запрет произвола, запрет бюрократического формализма, беспристрастность, обоснованность и оперативность. Введение этих процедур будет служить важной гарантией подотчетности власти населению. В этой связи необходимо поддержать высказываемое на протяжении ряда лет предложение о принятии федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации». Следует также всячески развивать и законодательно регламентировать институт ответственности должностных лиц перед населением. К сожалению, на сегодняшний день в рамках процессов реализации и гарантирования прав и свобод человека и гражданина сложилась такая ситуация, которая позволяет некоторым авторам о том, что «иллюзии по поводу правового государства можно оставить при себе» и «выжить» в современной России можно, «рассчитывая только на себя» [11].

Что же касается конституционно-правового регулирования экономической и социальной сферы, на наш взгляд, необходимо продолжать процессы развития и некоторой корректировки чрезмерно либеральной экономической и приватизационной политики. При этом основные конституционные принципы экономического строя, свобода экономической деятельности и равноправие форм собственности должны оставаться неприкосновенными, хотя и различными общественно-политическими силами периодически ставится вопрос об их пересмотре.

7. Требуют внимательного осмысления, конституционного обоснования и декларирования процессы создания союзного государства и участия в нем Российской Федерации. На сегодняшний день своего соответствующего правового оформления эти проблемы не получили. Однако, на наш взгляд, следует разработать четкий конституционно-правовой механизм, который бы на юридическом уровне однозначно разрешал вопросы, касающиеся участия государства в союзах с другими государствами и путей расширения количества этих участников. Особого внимания заслуживает дополнительное законодательное регулирование вопросов, касающихся юридической силы наднациональных правовых норм. Как отмечается в этой связи, «бурное обсуждение вступления России в ВТО свиде-

тельствуется, как важно иметь в Конституции механизмы защиты нашего суверенитета от возможных ошибок отдельных должностных лиц на внешнеэкономическом и внешнеполитическом фронтах» [1, с. 86].

В целом, непеременимыми условиями успеха развития современного российского конституционного права являются, как и прежде, преодоление общих кризисных явлений экономического, социального и правового характера как негативных факторов, влияющих на стабильность и развитие всей системы конституционно-правовых отношений, а также повышение общей правовой культуры и правового сознания, исключение из практики государственных органов ситуаций, способствующих эскалации правового нигилизма граждан России.

Не теряет актуальности проблема устранения коллизий внутри федерального законодательства, а также между законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает формирование действенных механизмов предотвращения и устранения коллизий и конфликтов между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что современное российское право уже не находится, как это раньше принято было говорить, «на распутье». Точка «невозврата», скорее всего, уже пройдена, и перед государством уже не стоит выбор, касающийся возвращения к прежним «социалистическим корням», что не мешает говорить о необходимости усиления роли социальных гарантий граждан и в целом улучшения социально-экономического климата путем сосредоточения усилий утверждения в России так называемого социально благополучного среднего класса. Однако споры о том, что лучше для современного российского государства – присоединиться к одной из существующих правовых семей современности (в первую очередь романо-германской), пойти своим путем российской (славянской) правовой семьи или образовать новую евроазиатскую правовую семью, все еще продолжаются. Это говорит о том, что в концептуальном плане конечный замысел правовой модернизации все еще не ясен не только рядовым гражданам, но и самому законодателю.

В таких условиях современному российскому законодателю необходимо обойтись без крайностей, найти золотую середину между позитивистскими и социально-историческими концепциями модернизации права, став на путь «подлинной, а не суррогатной модернизации» [12], сосредоточить основное внимание на концептуальных конституционно-правовых реформах, рассчитанных на относительно долгосрочную перспективу.

### **Примечания**

1. *Румянцев О.Г.* Концепты конституционной реформы // История. Право. Политика. 2012. № 2.

2. *Плешанова О.* Суд высшего достоинства // *Коммерсантъ*. 2009. 11 июля.

3. *Романченко И.* Подзаконные акты не отстанут от чтения законопроекта в Думе // *Российская газета*. Федеральный выпуск. № 5912 (239).

4. *Косолапов М.Ф.* Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2001. С. 203.

5. *Башлыкова Н.* Единый Верховный суд вместо трех высших судов // *Коммерсантъ*. 2013. 30 апр.

6. *Костюков А.Н.* Приоритеты конституционно-правового развития современной России // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 1. С. 10–12.

7. Жалобы утвердили в высшей инстанции // *Коммерсантъ*. 2013. 23 апр.

8. *Вишневский Б.* Теперь можете жаловаться // *Новая газета*. 2013. 24 апр. № 45.

9. *Румянцев О.Г.* Перспективы конституционной реформы в Российской Федерации // *Актуальные вопросы развития российского парламентаризма на современном этапе*. М., 2012. С. 49.

10. *Агафонов С.И.* Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел РФ: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008. С. 7–8.

11. *Ченова Н.* Ненормативная лексика государства // *Новая газета*. 2013. 17 апр. № 42.

12. *Зорькин В.* О том, каковы юридические уроки предыдущих попыток модернизации России // *Российская газета*. Федеральный выпуск. № 5217 (138).