

# ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## REASONS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

*M. Borisevich*

### Annotation

This paper discusses the need for reform of the Constitution of the Russian Federation, offers promising directions of this reform, including the possible revision of individual articles with the justification for their appropriateness.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, the reform of the Constitution of the Russian Federation, the presidency, the prosecutor in the system of government, the principle of federalism, republic of the Russian Federation.

**Борисевич Михаил Михайлович**

*К.ю.н., заведующий каф.*

*"Государственно- и гражданско- правовые дисциплины" Института дистанционного обучения ФГБОУ ВПО "МГИУ"*

### Аннотация

В настоящей статье аргументируется необходимость реформирования Конституции Российской Федерации, предлагаются перспективные направления данного реформирования, в том числе возможные редакции отдельных статей с обоснованием их целесообразности.

### Ключевые слова:

Конституция Российской Федерации, реформирование Конституции Российской Федерации, президентская власть, прокуратура в системе органов государственной власти, принцип федерализма, республики в составе Российской Федерации.

О необходимости реформирования Конституции Российской Федерации заявляют многие ученые [3,7,8]. Не случайно вопрос о реформировании Конституции Российской Федерации недавно вновь был поднят на высшем уровне [13].

Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [5], то есть почти двадцать лет назад, в период, когда основные черты будущей правовой системы новой России только начинали оформляться, и неясным было будущее многих правовых институтов. Как следствие, ряд положений Конституции Российской Федерации содержит довольно нечеткую правовую регламентацию, а некоторые нормы вступили в прямое противоречие с последующими путями развития регулируемой ими сферы общественных отношений.

Несмотря на то, что в Конституцию Российской Федерации впоследствии был внесен ряд поправок (Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ [12]), на наш взгляд, назрела необходимость реформирования данного основополагающего нормативного правового акта по ряду дополнительных направлений.

Разумеется, в рамках одной статьи довольно сложно

осветить все возможные изменения.

*Отметим, что, по нашему мнению, для реформирования Конституции Российской Федерации имеются следующие, наиболее существенные основания*

1) Нечеткая правовая регламентация места президентской власти в системе разделения властей.

Концепция разделения властей является основой построения системы государственной власти в Российской Федерации. На наш взгляд, необходимо учитывать, что с момента обоснования данной концепции Дж. Локком и Ш. Монтескье прошло довольно много времени, изменились многие реалии государственной и общественной жизни. В связи с этим, хотя сама идея разделения властей остается неизменной, должны подвергнуться определенной трансформации некоторые ее внешние атрибуты. В частности, полагаем, что перечень и количество отдельных ветвей власти, предложенных основоположниками концепции разделения властей, нуждаются в дополнении.

Мы разделяем подход М.А. Кондратьевой, которая полагает, что "регулирование в конституционном праве властеотношений связано в значительной степени с политической функцией конституции, в которой всегда на-

ходят закрепление основополагающие принципы организации государственной власти. Однако со временем и изменениями конкретных исторических условий принципы, определяющие организацию власти и порядок формирования органов государственной власти, тоже меняются, что во многом объясняется идеологическим влиянием на характер власти" [4].

Отметим, что регулирование разделения властей в Конституции Российской Федерации в настоящее время осуществляется не вполне четко и даже противоречиво, что является, по нашему мнению, основанием для ее реформирования в данной части.

Сопоставим положения ряда статей. Согласно статье 10 Конституции Российской Федерации, "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". Таким образом, в данной статье называется три ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная.

Однако далее в следующей же статье перечень органов государственной власти Российской Федерации называется следующий: "государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации" (часть 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, как видим, Президент Российской Федерации также называется в данном перечне, что вполне закономерно. Однако к какой ветви власти из названных в статье 10 Конституции Российской Федерации его можно отнести? Уверенно можно сказать, что не к законодательной и не к судебной. Однако к исполнительной ветви власти в нашей стране, в отличие, например, от Соединенных Штатов Америки, Президент также не относится, поскольку не является главой правительства.

Согласно статье 80 Конституции Российской Федерации, "Президент Российской Федерации является главой государства" (часть 1), "Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (часть 2).

По нашему мнению, Президент Российской Федерации, не относящийся ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти и призванный со-

гласно Конституции Российской Федерации обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие, по сути, оказывается не включенным в триаду разделения властей, указанную в статье 10.

Полагаем, что выходом из данной ситуации было бы реформирование Конституции Российской Федерации. По нашему мнению, статью 10 Конституции Российской Федерации необходимо изложить следующим образом: "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную. Органы президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны".

## *2) Необоснованное логически включение прокуратуры в главу о судебной власти*

По нашему мнению, в тексте Конституции Российской Федерации допущена логическая ошибка, которая также может быть устранена только путем реформирования.

В частности, в Конституции Российской Федерации имеется глава 7 "Судебная власть". Она посвящена правовой регламентации основ судебной власти и осуществления правосудия в нашей стране. Например, согласно статье 118 Конституции Российской Федерации "правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом" (часть 1), "судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства" (часть 2).

Однако в данную главу помещена также статья 129, согласно которой "Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации". Полагаем, что нормы данной статьи не относятся к судебной власти, поскольку органы прокуратуры не являются судебными органами.

По всей видимости, данная статья была ошибочно включена в главу о судебной власти по инерции правового мышления, поскольку в советский период прокуратура считалась элементом судебной системы, а не правоохранительным органом, как в современной России. На момент составления текста Конституции Российской Федерации контуры будущего устройства государственной власти еще не были четко определены, что оправдывает данную ошибку. Однако в настоящий момент сохранение нормы о прокуратуре в главе о судебной власти означает прямое противоречие с действительностью и даже бросает вызов принципу независимости судебной власти.

Полагаем, что Конституция Российской Федерации должна подвергнуться реформированию, в ходе которого

следует исключить из ее текста статью о прокуратуре во все. Полагаем, что это не будет являться большим упущением и не повлияет на качество и эффективность работы прокуратуры. Правовые основы Прокуратуры Российской Федерации являются достаточно развитыми и основываются на Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" [11], который уже более двух десятилетий успешно справляется с задачей комплексного правового регулирования основ построения и деятельности системы органов прокуратуры.

Кроме того, в Конституции Российской Федерации не имеется отдельных статей для других органов правоохранительной системы (например, для полиции, Следственного комитета Российской Федерации), что не препятствует их нормальному функционированию.

Другой возможный путь реформирования Конституции Российской Федерации для устранения рассматриваемого противоречия – изменение названия главы 7 Конституции Российской Федерации. Например, в недавно подготовленном законопроекте по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации предлагается заменить название гл. 7 "Судебная власть" на следующее: "Судебная власть и прокуратура" [10]. Подобный вариант решения проблемы мы также считаем оправданным.

### **3) Недостатки в регулировании правового статуса республик в составе Российской Федерации**

Еще одним фундаментальным противоречием Конституции Российской Федерации, которое должно быть устранено путем реформирования, мы считаем норму, в которых республики в составе Российской Федерации названы государствами.

Основные положения принципа федерализма закреплены в статье 5 Конституции Российской Федерации, согласно которой "Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации" (часть 1), "Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство" (часть 2), "Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации" (часть 3), "Во взаимоотношениях с федеральными органами го-

сударственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны" (часть 4).

Таким образом, в данной статье заложено следующее коренное противоречие: с одной стороны, провозглашается равноправие всех субъектов Российской Федерации, с другой стороны, только по отношению к республикам в составе Российской Федерации употреблен термин "государство".

В отличие от предыдущих противоречий в тексте Конституции Российской Федерации, на которых мы останавливались выше, данное противоречие повлекло весьма ощутимые проблемы на практике, которые могли бы иметь далеко идущие негативные последствия в виде усиления центробежных тенденций в государстве и даже сепаратизма отдельных субъектов Российской Федерации. По счастью, во время последовало принятие принципиальных решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых недостатки конституционных норм были сглажены их толкованием.\*

\* Опираясь на норму Конституции Российской Федерации о том, что республика является государством, некоторые республики в составе Российской Федерации устанавливали в своих конституциях нормы о суверенитете. В качестве примеров можно привести положения Конституции Республики Адыгея, согласно которым суверенитет Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея и Федеративным договором (часть 2 статьи 1); вся власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу; положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Конституция Республики Башкортостан принята на основе Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан (преамбула); Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство; положения Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики и т.д.

В частности, Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 № 92-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан" [9] Конституционный Суд Российской Федерации признал, что ряд положений конституций республик в составе Российской Федерации утрачивают силу, поскольку данные положения "закрепляют суверенитет (государственный суверенитет) республики, принадлежность республике высшей (т.е. верховной) власти на своей территории, а также, устанавливая, что народ республики является носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти в республике, исключают тем самым, что таким источником является многонациональный народ Российской Федерации".

Для того, чтобы предотвратить подобную ситуацию в

будущем и препятствовать возникновению угрозы для российского федерализма, полагаем, что необходимо в рамках реформирования Конституции Российской Федерации полностью исключить из ее текста упоминание о том, что республики в составе Российской Федерации являются государствами. В частности, полагаем, что следует изложить нормы части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации следующим образом: "Республика имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство" (часть 2).

По всей видимости, с учетом курса на стабильность Конституции Российской Федерации трудно ожидать каких-либо кардинальных изменений в ближайшее время. Как отмечают исследователи, "вектор и интенсивность конституционных преобразований в России в решающей степени определяются общим фоном, на котором эти изменения планируются и осуществляются. Нынешний политический контекст таков, что вероятность внесения резких, кардинальных изменений в Конституцию Российской Федерации, а тем более – ее замены новым учредительным актом ничтожно мала" [6].

Однако нельзя не принимать во внимание, что "конституция – это не абстрактные нормы, а живой, действу-

ющий субъект. Она не только активно взаимодействует с общественно-политической действительностью, претворяется в законодательстве и других нормативных правовых актах, но и непосредственно влияет на ход современной истории страны" [2].

В связи с этим рано или поздно по мере дальнейшего государственно-правового развития нашей страны рано или поздно будет осуществлено реформирование Конституции Российской Федерации, для чего уже накопилось достаточно оснований. Как отметил Г.Г. Арутюнян, Председатель Конституционного Суда Республики Армения, "за последние двадцать лет во всех постсоветских государствах накопилось достаточно опыта для подведения определенных итогов конституционно-правового развития. Никто не может отрицать определенные положительные результаты общественной трансформации в наших странах" [1]\*.

\* Должность указана на момент опубликования статьи Г.Г. Арутюняна.

Разумеется, возможные направления реформирования Конституции Российской Федерации не исчерпываются перечисленными в настоящей статье. Однако полагаем, что в случае инициирования внесения изменений в главный нормативный правовой акт страны данные направления могут быть приняты во внимание.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Арутюнян Г.Г. Конституционно-правовое развитие в зеркале общественной трансформации // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 34–36.
2. Брусалинская Г.С. Размышления о конституционном будущем Приднестровья и России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 7. С. 16–17.
3. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: Дис. ...докт. юрид. наук. Челябинск, 2010;
4. Кондратьева М.А. Политические отношения в предмете конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. № 237. 25 декабря 1993.
6. Петров А.А. Конституционное правосудие в России. Альтернативная история. Часть II // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3.
7. Марино И. О целесообразности реформирования Конституции Российской Федерации // Право и экономика. 2000. № 4.
8. Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11.
9. "Российская газета", № 142, 25.07.2000.
10. проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 352924–6 "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", размещенный на официальном Интернет-сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности, [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=352924–6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=352924–6). Дата актуального посещения – 7 октября 2013 г.).
11. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., № 8, ст. 366.
12. Текст Конституции Российской Федерации с учетом поправок опубликован в издании: "Российская газета", № 7, 21.12.2009.
13. Президент РФ предлагает объединить Верховный и Высший Арбитражный суды РФ // Сообщение, размещенное на Информационно-правовом портале "Гарант", <http://www.garant.ru/news/497975/>. Дата актуального посещения – 7 октября 2013 г.