

УДК 342 - 408

UDC 342 - 408

**К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**TO A QUESTION OF DEVELOPMENT OF THE  
CONSTITUTIONAL REFORM IN MODERN  
RUSSIA**

Буцько Людмила Васильевна  
д.ю.н., профессор кафедры государственного  
и международного права  
*Кубанский государственный аграрный универси-  
тет, Краснодар, Россия*

Boutko Lyudmila Vasilyevna  
Dr.Sci.Law, professor of the chair of state and interna-  
tional law  
*Kuban State Agrarian University,  
Krasnodar, Russia*

2012 год открывает в истории государства Россий-  
ского отсчет нового периода его развития. Консти-  
туционные преобразования, начатые в конце 80-х  
гг. прошлого века, обретают новые направления,  
наполняются новым содержанием, соизмеримым с  
общемировыми процессами. Взгляд на тенденции,  
формируемые в новых условиях с ориентацией на  
преемственность в развитии преобразований,  
предлагается в данной статье

In the history of Russia, the year of 2012 opens the  
report of the new period of its development. The con-  
stitutional transformations begun in the end of 80's of  
the last century, they find new directions and are filled  
with new maintenance, commensurable with world-  
wide processes. Sights at the tendencies formed in new  
conditions with orientation on succession in develop-  
ment of the previous transformations are offered in this  
article

Ключевые слова: КОНСТИТУЦИОННАЯ  
РЕФОРМА, ПЕРИОДЫ, НАПРАВЛЕНИЯ,  
ЭТАПЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ОСНОВАНИЯ,  
РАЗВИТИЯ

Keywords: CONSTITUTIONAL REFORM,  
PERIODS, DIRECTIONS, STAGES, TENDENCY,  
FOUNDINGS, DEVELOPMENT

Нынешняя конституционная реформа в России представляет собой процесс сложный, многозначный, достаточно противоречивый и незавершенный. Стало модным преподносить его под лозунгами идеи модернизации, необходимости решения ее многообразных задач [8, С. 44]. В связи с этим актуальным представляется ее поэтапная характеристика, обоснование основных периодов и направлений. Обнаружившиеся при этом связи конституционных преобразований с экономическими, политическими, социальными и иными процессами и явлениями подчеркивают исторический судьбоносный характер реформирования [2, С. 14].

Влияние конституционной реформы на теоретическую оценку государства, его признаков, формы, сущности, на институциональное развитие правовой системы, на качественное изменение всей системы общественных отношений может быть сформировано и установлено на основе последовательного отслеживания всех периодов, этапов, направлений реформы, всех государственно-правовых и общественно-политических акций и мероприятий, охватываемых соответствующими историческими рамками.

Первым показателем конституционных реформ следует считать направления процессов реформирования. Связанные с функциями конституционных реформ, направления указывают те приоритетные сферы преобразований, на которые нацелены потоки производимых мероприятий и сосредоточено внимание преобразователей. Направления также позволяют увидеть уровень и качество реализации той функции конституционной реформы, которая в рамках конкретного направления признается преобладающей.

Этапы и периоды конституционных реформ ориентируют, прежде всего, на хронологию развивающихся событий. Они также позволяют отследить их последовательность или параллельность, установить их системность или, наоборот, бессистемность, обосновать закономерность или непредсказуемость, показать их объективный или субъективный характер. При этом они различаются по основаниям их определения и по хронологическим показателям.

Более масштабными в этом отношении следует считать периоды конституционной реформы. Они определяются с учетом всей совокупности преобразовательных мероприятий и достигнутых результатов реформирования. Они свидетельствуют, во-первых, о том, насколько успешно решаются вопросы борьбы с кризисными явлениями, наблюдаются позитивные процессы или, наоборот, углубление кризиса. Во-вторых, периодами отмечены рубежные итоги в строительстве и развитии нового типа Российского государства и права.

В отличие от этого этапами отмечено развитие событий в рамках каждого направления. Их характеристика основывается на сочетании событийного и хронологического показателей. События каждого этапа фиксируются соответствующими конституционно-правовыми актами, на их основе раскрывается содержание каждого этапа. Этапы и направления конституционной реформы тесно взаимосвязаны, но не тождественны. (4,

С. 4; С. 3-37). Названные качества присущи конституционному реформированию современной России.

Сегодня уже сформировались объективные условия, с учетом и на основе которых стало возможным обоснование этапов и направлений конституционной реформы в Российской Федерации. Для их установления существуют следующие объективные основания: 1) время принятия правовых документов, обеспечивающих проведение реформы; 2) содержание производимых изменений; 3) их целевое назначение; 4) результаты произведенных преобразований и определение дальнейших перспектив развития (прогнозирование, планирование, программирование и т.п.).

Установление этапов конституционного реформирования зависит от определения конституционной реформы как государственно-правового явления. Если под конституционной реформой понимается вся совокупность исторических событий, фрагментов, ситуаций, в рамках которых проходили те или иные изменения конституций или принимались новые, то именно эти исторические фрагменты и могут рассматриваться в качестве этапов реформы. Если же каждый из них оценивается как самостоятельная конституционная реформа, то определение ее этапов должно быть обосновано с учетом других критериев.

Термин "конституционная реформа" в юридической науке в целом и в том числе в науке конституционного права России не употреблялся вплоть до 1986 года. Конституционные изменения 1917-18, 1924-25, 1936-37, 1977-78 годов не подвергались теоретическому осмыслению и обоснованию с точки зрения признаков конституционной реформы. С позиций сегодняшнего дня названные исторические даты могут рассматриваться в качестве конституционных реформ в узком смысле их понимания. Это в свою очередь является основанием для того, чтобы рассматривать процессы конституционных преобразований, производимые в России с 1988 года по настоящее время, в качестве самостоятельной конституционной рефор-

мы в широком ее понимании, как явления, обеспечивающего переход государства и права к новому историческому типу. Ее содержание, периоды, этапы и направления составляют предмет самостоятельного исследования.

Важным историческим фактором, предопределившим ход конституционной реформы в России, явилось принятие Конституции РФ 1993 года. Это событие следует считать своего рода водоразделом в оценке периодов, этапов и направлений современной конституционной реформы. С его учетом необходимо разграничивать, прежде всего, периоды конституционной реформы:

– первый период – с 1988 года до конца 1993 года, т.е. до принятия новой Конституции Российской Федерации (период Горбачевско-Ельцинских реформ – переходный период);

– второй период – с 1994 года до 2012 года – до открытого противостояния тем преобразованиям, которые были произведены за этот период (период Ельцинско-Путинских реформ – период реализации модели государственности, учрежденной Конституцией 1993 г.);

– третий период – с 2012 года, который может оказаться периодом революционных или эволюционных преобразований государства и права, в зависимости от того, какие социальные силы одержат победу на выборах 2011-2012 гг.

В 2012 году Россия вступает в очередной период конституционной реформы. Первые очертания предлагаемых преобразований уже просматриваются в лице предложений по реформированию политической системы, избирательной системы, системы государственной власти на федеральном и региональном уровне, местного самоуправления, системы экономических отношений, особо – реформы системы ЖКХ, образования, здравоохранения, пенсионной, военной реформы и др.

Каждый из названных периодов различается, прежде всего, своими направлениями. Каждое направление, в свою очередь, развивается по сво-

им этапам. В результате такого подхода каждый этап или период конституционной реформы имеет свои внешние (временные) формы и внутреннее содержание.

Все разнообразие политических, государственно-правовых, организационных и иных событий, действий, мероприятий и актов должно быть оценено качественно и количественно и приведено в логически завершённую, взаимосвязанную систему в рамках процесса либеральной модернизации [6, С. 91-92]. Именно это создает необходимые предпосылки для научного обоснования конституционной реформы, ее исторической государственно-правовой оценки, установления тенденций и перспектив ее дальнейшего развития, совершенствования и перехода в новое качество.

Итак, обозначим этапы и направления конституционной реформы в первый ее период, т.е. до декабря 1993 года.

Главной задачей конституционной реформы в самом ее начале были изменения Конституции 1978 года, а с 1990 года она дополняется задачей подготовки и принятия новой Конституции страны, которая постепенно становится доминирующей. С учетом этого можно обозначить два самостоятельных направления в конституционной реформе России в период с 1988 до 1993 года:

**первое направление** – реформирование Конституции РСФСР 1978 года, т.е. внесение изменений и дополнений в соответствии с требованиями времени;

**второе направление** – подготовка, апробация и принятие Конституции Российской Федерации 1993 года.

В каждом из этих направлений реформа развивалась поэтапно, и каждое направление отличается своей внутренней логикой и последовательностью производимых преобразований. Вместе с тем прослеживается взаимосвязь этих направлений, свидетельствующая об их единстве, взаимозависимости и взаимном влиянии друг на друга. Диалектика здесь со-

стоит в том, что сроки существования Конституции 1978 года и ее обновление находятся в прямой зависимости от сроков подготовки новой Конституции. Чем дальше откладывалось принятие последней, тем дольше могла существовать старая Конституция и наоборот.

Но более важным представляется подчеркнуть содержательную сторону этой взаимосвязи. С декабря 1990 года, когда стало понятным, что принятие новой Конституции не может быть форсировано в сжатые исторические сроки, изменения Конституции 1978 года по своему содержанию были поставлены в прямую зависимость от концептуального содержания проекта нового Основного закона в целом и отдельных его институтов. На разных этапах реформирования старой Конституции в нее постепенно внедряются институты, обеспечивающие реформирование государства и права и всего общественного организма.

В 1991 году конституируются институты президентской власти местного самоуправления, конституционного контроля, производятся первые обновления института государственного устройства, начинается подготовка Федеративного договора. Принимаются документы, обеспечившие впоследствии обновление института правового положения личности. В 1992 году конституционно оформляется принцип разделения властей, новая концепция федеративного устройства России, новое содержание конституционных прав и свобод российских граждан. И все эти изменения Конституции РСФСР 1978 года созвучны с соответствующими концептуальными положениями проектов новой Конституции.

Более детальный анализ, безусловно, показывает различия в содержании перечисленных институтов, представленных в Конституции 1978 года и в проектах новой Конституции. Но их общее сопоставление свидетельствует о том, что такая закономерная связь существовала, и она должна быть оценена как объективная.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года страна вступает во второй период конституционной реформы, в рамках которого изменяются условия и основания определения направлений дальнейших конституционных преобразований. Появились новые объективные обстоятельства, которые были при этом учтены. Конституция РФ 1993 г. предложила новую модель устройства всего государства (формы правления, формы государственного устройства, типа государственно-политического режима), уровней государственной власти и местного самоуправления в нем, новые принципы их организации и деятельности.

С учетом этого изменились, прежде всего, цели и задачи конституционной реформы. В государственном строительстве на первый план выдвигается задача подготовки и введения элементов новой государственности на федеральном и региональном уровнях. Ее решение обеспечивается в рамках **первого направления** конституционной реформы, вошедшей в стадию реализации Конституции РФ 1993 года и осуществляемой на ее основе.

Его содержанием выступают мероприятия по завершению создания в стране профессионального парламента в лице Федерального Собрания РФ, по формированию других органов федеральной государственной власти: Правительства РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка России, Генеральной Прокуратуры России, Конституционного Суда РФ и других элементов судебной власти. Для создания основ новой системы федеральной государственной власти устанавливается двухлетний переходный период. Но и после его окончания это направление не утрачивает своей актуальности и сохраняет мобильность.

**Второе направление**, исходя из содержания конституционной реформы, посвящается проблемам действующего в стране законодательства, прежде всего, приведения его в соответствие с новой Конституцией. Его содержанием становятся мероприятия и акты различных органов государ-

ственной власти по отмене действия актов, противоречащих Конституции в полном объеме или в определенной части; по редакционному обновлению ряда актов; по замене актов, утративших силу, новыми, принятыми в полном согласовании с новой Конституцией. (7, С. 27-36).

Можно было бы сказать, что данное направление носит традиционный характер. Его можно обнаружить в любые исторические периоды, когда принимались новые конституции. Но особенности содержания этого направления полностью предопределяется содержанием самой Конституции. В связи с этим данное направление можно расценивать как прямое продолжение конституционного реформирования и внедрения нового Основного закона в правовую систему государства. Это направление предназначено для обеспечения введения в действие самой Конституции. Этим оно отличается от других направлений.

Кроме традиционных фрагментов, данное направление конституционной реформы нацелено также на формирование нового текущего законодательства [3, С. 10-12]. Его содержание составляет деятельность по подготовке и принятию нормативно-правовых актов, ранее не существовавших в нашем государстве. К примеру, Федерального конституционного закона "Об уполномоченном по правам человека", "О Конституционном Собрании" и др.

Этим же направлением охватывается деятельность по заключению двухсторонних и многосторонних договоров и соглашений внутригосударственного характера. Главной задачей при этом считается наполнение правовой системы России новыми источниками права, которые непосредственно учреждены новой Конституцией или вытекают из смысла статей Основного закона. Отличительной чертой этого направления можно считать деятельность судебных органов (в особенности органов конституционной юстиции) по возрождению и повышению роли судебного прецедента как источника права. Теоретическое исследование юридической приро-



ды этой деятельности заслуживает отдельного внимания. Но ее существование и необходимость - очевидны [5].

Все перечисленные мероприятия в совокупности охватываются одним понятием – **конституционализация** законодательства, посредством которого раскрывается содержание второго направления конституционной реформы

Третье направление конституционной реформы непосредственно связано с преобразовательными процессами в субъектах Российской Федерации и называется обособленно – региональные конституционные реформы в субъектах России. Это направление само по себе отличается масштабностью и сложной внутренней структурой, элементами которой выступают конституции и уставы субъектов России, региональные конституционные (уставные) и обычные региональные законы. Конституционная реформа каждого субъекта вносит свой вклад в общую характеристику конституционного процесса в стране в целом. Кроме того, каждая микро-реформа отражает особенности соответствующего субъекта, его внутренний мир.

Значение этого направления состоит в том, что оно в большей степени, чем два предыдущих, обеспечивает формирование конституционно-правового пространства всей России, его структурную и функциональную характеристику. Именно данное направление обеспечивает правовое регулирование федеративных отношений в России на основе обновленной концепции государственного устройства, дает представление о проблемах этих отношений, о противоречиях федерального и регионального законодательства. В рамках данного направления создаются условия формирования региональных законодательств и их согласования [1, С. 265-270]. Это в конечном итоге обеспечивает завершение формирования правового пространства в стране в целом.

Наконец, четвертое направление имеет особый, пожалуй, самый высокий статус, оно связано с реформированием самой Конституции Российской Федерации 1993 года. В том, что такая необходимость имеет место, сегодня, как нам представляется, сомневаться не приходится. Доказательством того могут служить существующие в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации планы внесения изменений и дополнений в Основной закон страны, до сих пор никак не реализованные из-за отсутствия механизма внесения поправок. Некачественность многих конституционных положений послужила основанием запросов о толковании норм Конституции в Конституционный Суд Российской Федерации. (7, С. 10-17)

Но главным абсолютно непререкаемым основанием для обозначения данного направления являются положения главы 9 Основного закона, требующие принятия ряда нормативных актов, обеспечивающих возможность изменения Конституции, внесения в нее поправок. В связи с особой сложностью предложенного главой 9 порядка внесения изменений и поправок в Конституцию, наш Основной закон по этим параметрам относится к числу особо жестких. Сам этот порядок нуждается не только в квалифицированном правовом обеспечении, но и в достойном теоретическом объяснении.

Каждое из обозначенных выше направлений характеризуется внутренней логикой, относительной самостоятельностью и может быть структурировано по историческому основанию. Каждое из них развивалось и развивается поэтапно. Характеристика этапов основывается на изучении событийного в конституционной реформе, в отслеживании конкретных исторических событий, рамки которых и могут быть обозначены в качестве конкретных этапов того или иного направления.

При этом этапы одних направлений уже завершены, стали историей. Их оценка, естественно, отличается от характеристики тех этапов, на которых конституционная реформа в России находится сегодня или которые ей

еще предстоит пройти. Познание любых этапов конституционных реформ всегда имеет теоретическую и практическую ценность. Их теоретический анализ дает возможность обнаружить и обосновать закономерности соответствующей конституционной реформы, увидеть нереализованные возможности, допущенные ошибки. Их практическое назначение состоит в том, чтобы не допустить имевших место ошибок в будущем и обеспечить квалифицированную реализацию норм нового Основного закона, прежде всего тех из них, которые посвящены новым приоритетам и ценностям.

Характеристика направлений и этапов третьего периода современной конституционной реформы в нашей стране имеет свои особенности. Во-первых, они предопределены предыдущим вторым ее периодом, поскольку имеют свое продолжение в третьем, носят, так сказать, переходящий характер. Во-вторых, они предопределены рядом новых факторов, учет которых крайне необходим. В их числе следует назвать факторы внешнегосударственного и международного плана, такие как общемировой финансовый кризис, вступление России в ВТО, создание межгосударственных организаций (ШОС, Таможенный союз и др.).

Имеют место и факторы внутригосударственного плана. Среди них следует назвать беспрецедентное, социальное расслоение населения страны на бедных и богатых, коррупцию, нарушения законности в механизмах реализации важнейших институтов демократии, явно выраженная неэффективность ряда локальных реформ (образования, ЖКХ, военной, здравоохранения и др.), низкокачественное законодательство, бюрократические препоны в реализации прав и свобод граждан и др..

С учетом сказанного основные направления конституционной реформы в третьем ее периоде представляется необходимым разделить на две категории. В первую группу объединим четыре направления, сформировавшиеся во втором периоде и имеющие свое продолжение в третьем. В отдельную группу следует сформировать направления, обусловленные из-

менением в соотношении социальных сил в обществе, общемировыми процессами, необходимостью решения неотложных социально-экономических задач населения России. Каждое из таких направлений нашло отражение в предвыборных программных статьях и выступлениях кандидатов на пост Президента России. В совокупности направления конституционной реформы в третьем ее периоде могут быть представлены следующим образом:

Во-первых, дальнейшее совершенствование государственного аппарата на федеральном и региональном уровнях.

Во-вторых, дальнейшая конституционализация законодательства при создании действенных механизмов контроля за его качеством.

В-третьих, совершенствование федеративных отношений России и ее субъектов в контексте реализации предоставленных субъектам прав и возможностей интегративного развития.

В-четвертых, совершенствование Конституции Российской Федерации 1993 года с допустимостью принятия очередной новой Конституции страны, в которой может быть предложена усовершенствованная модель российского государства и права.

В завершеном виде сегодня может быть представлена характеристика направлений и этапов только первого периода конституционной реформы: этапов реформирования Конституции РСФСР 1978 года и этапов подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации 1993 года. Как исторически завершенным, этим этапам может быть дана более объективная и законченная характеристика. Этапы и направления второго и третьего периодов еще далеки до завершения, поэтому их можно описывать лишь фрагментарно.

Общая юридическая оценка этапов конституционной реформы позволяет заметить ее многофакторность, как государственно-правового явления. Обозначенные выше направления раскрывают аспекты ее функцио-

нальной характеристики. Они показывают исторические и пространственные масштабы конституционной реформы [9, С. 190-213].. Их анализ представляет собой первую ступень познавательного процесса в исследовании конституционной реформы, но не последнюю.

Периоды, этапы и направления конституционных реформ позволяют установить их масштабы, различать полные или частичные реформы, свидетельствуют о противоречиях отдельных фрагментов конституционной реформы и причинах этих противоречий. Все в совокупности они составляют конституционный процесс, показывают динамику конституционных реформ и обеспечивают в конечном итоге реализацию конституции. Теоретическое исследование периодов, этапов и направлений конституционных реформ позволяет осуществлять их моделирование и прогнозирование, что неизбежно востребуется практикой.

#### Литература:

1. Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: монография / под ред. А.В. Малько; РАН, Саратовский Филиал ин-та гос-ва и права, ГОУВПО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина», науч.-образов. Центр правовой политики субъектов РФ. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 265-270.
2. Белых В.С. Модернизация российской экономики и предпринимательского законодательства: вопросы теории и практики: монография / под общей ред. Акад. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. С. 14.
3. Голоскоков Л.В. Модернизация российского права: монография / под ред. А.В. Малько. – Изд-во Проспект, 2006. С. 10-12.
4. Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап. М., 1989. С. 4; Теоретические проблемы республиканской Конституции (материалы научной конференции) // Государство и право. 1992, № 2. С. 3-37.
5. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струс и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.
6. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России Под ред. В.Т. Кабышева – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2002. С. 91-92.
7. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С., 27-36, 10-17.
8. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / Отв. Ред. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 44.
9. Шевцов В.С. Конституционализм в России. В 2-х т. – М.: ООО «Изд-во «Элит», 2010. Том II. С. 190-213.