

О состоянии и перспективах развития российской конституционно-правовой науки

Дмитриев Ю.А.

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Домодедовского филиала Российского нового открытого университета,
Заслуженный деятель науки РФ, почётный профессор Оксфордского университета
E-mail: info@yudmitriev.ru

Аннотация. 120-летний юбилей действующей Конституции РФ — повод для того, чтобы обратиться к проблемам развития отечественной конституционно-правовой науки. Помимо констатации стагнации в её развитии, автор обращается к анализу состояния и развития основных её институтов, таких как: учение о Конституции, основы конституционного строя, права человека, развитие федеративного устройства, институт Президента, динамика развития избирательной системы, науки и образования, формирования светского общества. В основу выделения правовых институтов, подвергнутых рассмотрению, положена структура Конституции РФ 1993 г. с обращением к отдельным примерам из советской истории страны.

Ключевые слова: Конституция РФ, Основной закон, Президент РФ, Государственная Дума, Федеральное Собрание, права человека, выборы, графа «против всех», пропорциональная система, мажоритарная система, Крым, референдум, Федеральный конституционный закон, система науки и образования.

События последних месяцев: присоединение Крыма к России, война на юго-востоке Украины, введение Европейским союзом и рядом Североамериканских государств санкций против нашей страны, падение цены на нефть и, как следствие, резкое снижение курса рубля по отношению к американской и европейской валютам — заслонили событие полуторагодовой давности — 20-летний юбилей Российской Конституции.

Однако для настоящей статьи юбилей Конституции — это отправная точка последующих рассуждений, являющихся не только поводом для радужных оценок прошедшего периода её действия, но и определения контуров дельнейшего её воздействия на состояние государства, общества и человека. На мой взгляд, дальнейшее развитие конституционного строительства не пристало вести «наощупь», методом проб и ошибок — слишком дорогую цену, как показывает практика, приходится платить нашей стране и нашему народу за исправление этих ошибок. Очевидно, настало время дальнейшие правовые изыскания на этом пути вести, насколько это возможно в современных условиях, с учётом уровня развития отечественного научного прогнозирования, перейти от «точечных» изменений Конституции, которые не исключил даже Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин¹, к научно обоснованным программным её изменениям, атрибутивно связанным с развитием всего текущего законодательства, и конституционного в особенности. Иными словами, речь в данной статье пойдёт

об оценках современного этапа развития конституционно-правовой науки, начало которого было заложено принятием действующей Конституции РФ 12 декабря 1993 г.

Сразу необходимо выделить ряд особенностей, без понимания и признания реальности которых невозможно дать объективную оценку изложенному ниже. Прежде всего, следует согласиться с постулатом о том, что право вторично по отношению к регулируемым им общественным отношениями. Сначала должны возникнуть и сформироваться отношения в обществе, а затем наступить фаза их регулирования нормой закона и (или) иного нормативного правового акта. Однако эта, на первый взгляд, банальность распространяется исключительно на текущее нормативно-правовое регулирование, исключая из этого правила нормы Основного закона. В отличие от норм текущего законодательства, научные представления о праве имеют прогностический характер, а права конституционного в особенности. Как известно, отличие Конституции от актов текущего законодательства состоит в её учредительном характере. Конституция — это единственный нормативный правовой акт, направленный в будущее, создающий это будущее и выстраивающий отношения в обществе, которые могут ещё не существовать в момент его принятия. Примечательно, что эта особенность Основного закона в наибольшей степени присуща отечественной Конституции, не случайно, все пять (по некоторым оценкам — шесть) Основных законов, действовавших в нашей стране, имели раздел, условно именуемый «Основы конституционного строя». В Конституциях разных лет эти разделы именовались по-разному, соответственно политическому режиму, ими формируемому, но

¹ См.: Зорькин В.Д. Конституционный вектор России // Российская газета. 2013. 19 ноября. № 260(6236). С. 4.

суть их от этого не менялась: всякий раз новый Основной закон страны определял (учреждал) новые принципы устройства общества и государства.

В этой связи особая роль в системе наук о праве отводится науке конституционного (государственного) права. Поскольку она не просто осуществляет научный прогноз развития одноимённой отрасли права, но задаёт вектор развития (по аналогии с названием упомянутой выше статьи В.Д. Зорькина) всей правовой науки и всего правового развития общества и государства.

Конечно, этот магистральный вектор развития не исключает коррективов и внесения «точечных» изменений в действующий Основной закон. Но, по моему глубокому убеждению, эти изменения должны касаться исключительно корректировки и даже исключения из текста Конституции норм устаревших, отживших и фактически утративших силу, как, например, раздел второй Конституции РФ 1993 г.

Только с необходимостью внесения таких поправок в Конституцию, на мой взгляд, можно согласиться.

Современный этап развития науки конституционного права — почти ровесник действующей российской Конституции. Правда, были отдельные предшествующие Основному закону 1993 г. нормативные акты, требующие научной оценки, в виде двух деклараций о государственном суверенитете и о правах и свободах человека и гражданина, федеративного договора и не более десятка текущих законов о гражданстве, о средствах массовой информации, но практически нормы большинства этих актов были «поглощены» содержанием действующей Конституции.

Однако, если согласиться со справедливостью высказанного постулата, что отрасль права регулирует общественные отношения, относящиеся к её предмету, а наука права изучает состояние одноимённой отрасли в её прошлом, настоящем и будущем, то современное состояние российской конституционно-правовой науки иначе как «эмбриональным» не назовёшь. Обратимся к доказательствам. Что касается предшествующего этапа развития советской государственноведческой науки, то он практически полностью отброшен, остался без серьёзного осмысления, оценки и конструктивной критики. А ведь не случайно очень точно сказано: «В тех, кто стреляет в своё прошлое из пистолета, — будущее выстрелит из пушки». Так оно и случилось сегодня: состояние и развитие конституционно-правовой науки безнадежно отстаёт от стремительно развивающейся законодательной практики и наука вынуждена довольствоваться жалкой ролью комментатора уже фактически сложившихся и урегулированных правовых отношений. Правовая наука, а в особенности конституционная, утратила свою прогностическую роль, то, для чего и должна создаваться любая реальная наука.

Не случайно Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев констатировал «неоправданный отказ в ряде случаев при разработке правовых актов от научной, доктринальной основы»².

Одним из признаков упадка конституционно-правовой науки является тот факт, что в ней не формируются новые научные школы, или, во всяком случае, они не приобрели широкого признания в научных кругах. А ведь была в советское время школа Н.П. Фарбера, Д.А. Керимова, В.С. Основина, к которой принадлежал академик РАН О.Е. Кутафин, позже создавший свою научную школу, в которую вошёл автор настоящей статьи. В современных условиях, если и существуют отдельные планы научных исследований, то они носят корпоративный, узко ведомственный характер, «заточены» под решение конкретных задач, этим ведомством или вузом решаемых. Не случайно в научном юридическом сообществе отсутствуют самостоятельные объединения государствоведов. Однако мы, в процессе освобождения от идеологических шор, отбросили то хорошее, что было создано нашими учителями. Страницы нового Российского правового журнала правовых исследований могли бы стать хорошим полем для глубокого анализа произошедшего, поэтому, для начала, представлю оценкой некоторых фактов в развитии современной конституционно-правовой науки.

Прошедший юбилей — веское основание для оценки современного состояния учения о Конституции. Мы привыкли к устойчивой формуле «Конституция — Основной закон». Но давайте задумаемся, для кого и в чём он основной. Хотя советская конституционная история насчитывает менее одного века своего существования, она пронизана единой, последовательно от закона к закону развивающейся идеей классово-борьбы и продекларированной в рамках этой борьбы теорией социалистической демократии. При этом тексты всех четырёх предшествующих основных законов не содержали в себе юридических норм, обеспечивающих их применение в повседневной жизни, поскольку этот механизм находился вне конституционной материи и зиждился на партийной идеологии. Более того, проект Конституции СССР 1964 г. даже пытался обосновать невозможное — дать юридическое определение коммунизма³. Яркий пример увлечения конституционной практикой, идущей в ущерб объективному развитию конституционно-правовой науки.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что одним из достоинств Конституции РФ 1993 г. стало то,

² См.: Медведев Д.А. 20 лет: путь к осознанию права // Российская газета. 2013. 11 декабря. № 279 (6255). С. 3.

³ См.: Медушевский А. Коммунизм как социальная утопия и юридическая фикция: проект конституции периода «оттепели» (1961–1964) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 144

что она разрушила этот неюридический механизм, создала принципиально новый по содержанию Основной закон, но, к сожалению, ушла в другую крайность, свидетельствующую об отсутствии научного подхода к её созданию: почти не предложила механизма реализации его норм в текущем законодательстве, требования его обязательного соответствия духу и букве Основного закона.

Практически действующая Конституция обязательна лишь для одного органа государственной власти — Конституционного Суда РФ, да и то только в случае обращения к нему с конкретной жалобой. Всем нам памятна ситуация, когда в 2001 г. пришлось дополнять текст Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» нормами, обязывающими федеральные органы государственной власти исполнять его решения⁴. А ведь в первоначальной версии этого закона решения суда должны были, по мысли его авторов, исполняться автоматически.

Очевидно, Конституция не обязательна и для Парламента, иначе чем объяснить тот факт, что по прошествии почти 20 лет после вступления в силу Основного закона до сих пор не принят федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, принятие которого прямо предусмотрено ст. 135 Конституции РФ, а текст проекта давно готов и даже опубликован⁵.

Следующий «незыблемый» постулат правовой науки сводится к тезису о том, что право атрибутивно связано с государством и от него исходит. В этой связи главный редактор журнала «Правоведение» как революционную воспринимает идею итальянского учёного-юриста Ф. Галгано, «допускающего за пределами закона иные, негосударственные источники права»⁶. На самом деле, то, что представляется революцией для наук иных отраслей права, для науки конституционного права является заурядной повседневностью.

И дело тут не в том, что идея прямого принятия закона народом являлась одним из предметов моей докторской диссертации⁷, а в том, что в нашей стране этот институт конституционного права так и остался теорией, в то время как, например, в Швейцарии он давно уже стал частью повседневной жизни этой страны.

Я предвижу возражения со стороны читателей: а как же референдум по Конституции 1993? Да, есть единичный весьма успешный опыт принятия

Основного закона таким способом, но проблема в том, что если завтра с высокой трибуны В.В. Путин или иной другой вновь избранный Президент призовет нас не к точечным «изменениям» Конституции, а к полной её замене, то он не только не понесёт за это юридической (конституционно-правовой) ответственности, но получит «горячую поддержку» со стороны органов власти и народа. И всё потому, что институт непосредственного народовластия не вписан в конституционно-правовую практику. Также как первый Президент СССР, гарант его Конституции, М.С. Горбачёв не только не понёс ответственности, но даже не предпринял необходимых действий к исполнению решения референдума 19 марта 1991 г. о сохранении преобразованного Союза ССР. В то время как Швейцария, опираясь на решение референдума 2013 г. об ограничении миграции из стран Восточной Европы, начала процесс денонсации договоров о свободном обороте рабочей силы, заключённых с Европейским Союзом.

Вообще, если вдуматься в известное определение права как «воли господствующего класса, возведённой в ранг закона», то А.Я. Вышинский был не так уж неправ. Поскольку, если освободить эту формулировку от идеологической шелухи, то она будет звучать так: «Воля народа, выраженная непосредственно или через формируемые им представительные органы власти, имеет высшую юридическую силу». Почти как в ст. 3 действующей Конституции России. Другое дело, что как во времена А.Я. Вышинского, так и в наши дни эта формула не имеет юридического механизма её реализации и ответственности органов государственной власти за её неисполнение.

Также требуют научного объяснения положения ст. 80 Конституции РФ, наделяющей Президента РФ статусом её гаранта, наряду с правами и свободами человека и гражданина. В условиях вступления в силу нового Основного закона мы, по непонятным причинам, отказались от законодательного регулирования статуса президента, хотя такой опыт был в недавнем прошлом в нашей конституционно-правовой истории⁸. Вообще спорным является вопрос о числе обязательных федеральных конституционных законов. Как известно, в науке конституционного права есть две точки зрения на этот вопрос. Первая заключается в том, что «федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ»⁹. И вторая, которую разделяет автор настоящей статьи, сводится к тому, что Парламент, как высший орган народного

⁴ См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4824.

⁵ См.: Авакьян С.А. Конституционное Собрание РФ: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2005. № 2. С. 48–91.

⁶ См.: Поляков А.В. Право: между прошлым и будущим // Правоведение. 2013. № 3. С. 6.

⁷ Подробнее см.: Дмитриев Ю.А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 1994.

⁸ См.: Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

⁹ См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник: в 3 т. М.: «Профобразование». 2001. Т. 1 С. 38.

представительства и единственный законодательный орган федеральной государственной власти, вправе любой принимаемый им акт «поднять» до уровня федерального конституционного закона. Объективности ради следует заметить, что практика в этом вопросе выступает критерием истины и подтверждает моё мнение: без прямых указаний в Конституции РФ институт референдума урегулирован Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»¹⁰, а Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии»¹¹ урегулирован правовой статус органа, создание которого вообще не предусмотрено Конституцией РФ¹². В этом же ключе находится и последняя инициатива Государственной Думы, заключающаяся в разработке проекта федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании России»¹³. Это доказывает, что Президент является последним орган федеральной власти, формирование и статус которого прямо предусмотрен Основным законом, но который остался без конституционно-правового регулирования актом текущего законодательства.

К слову, необходимо заметить, что отмеченное различие позиций разных учёных-государствоведов, высказанных по одним и тем же вопросам развития институтов отрасли конституционного права, не является чем-то противоестественным или тем более опасным. Разномыслие — вот главное достоинство современного этапа развития отечественной конституционно-правовой науки. В этой связи не могу не высказать своего категорического несогласия с мнением профессора ЮФУ Ж.И. Овсепян, возмущённой «засильем иностранных терминов»¹⁴ в российском конституционном праве.

Отечественное конституционное право — сравнительно молодая, проходящая становление отрасль российской правовой науки, которая вырастает из зарубежного конституционного права. На мой взгляд, надо не возмущаться «засильем» иностранных терминов, а учиться правильно их толковать и применять в российской науке и законодательстве, к чему нас призывает главный научный сотрудник отдела теории законодательства ИЗИСП В.Е. Чиркин¹⁵.

Есть ряд проблем в области прав человека и гражданина, конституционно провозглашённых высшей ценностью, требующих научного осмысления: проблема применения смертной казни, эвтаназии, генной инженерии, искусственного оплодотворения, клонирования, экстракорпорального зачатия, сурогатного материнства и ряд других, требующих, если не закрепления в Конституции, то, по крайней мере, глубокого осмысления отечественной конституционно-правовой наукой. Тем более что в странах не только передовой медицины, но и прогрессивной правовой мысли эти проблемы уже более или менее решены. Мы же на практике идём по пути бесплотных дискуссий в средствах массовой информации и правовых запретов (например, запрет клонирования человека¹⁶). Однако, во-первых, как показывает практика применения ст. 20 Конституции РФ об отмене смертной казни, в отечественном законодательстве нет ничего более постоянного, чем временное. А во-вторых, нельзя даже временными запретами остановить развитие человеческой мысли, иначе она уйдёт в подполье, то есть, выражаясь юридическим языком, — в криминал. Наоборот, это развитие надо поощрять путём развития прогностической функции науки, в том числе правовой, а в нашем случае — конституционно-правовой.

Не могу не сказать о большой для меня теме — избирательной системе страны, регулируемой группой правовых институтов, объединённых в подотрасль конституционного права. С одной стороны, хорошо, что действующая Конституция РФ отказалась от советской модели, заложенной ещё в Основном законе СССР 1936 г.: «Человек — придаток избирательной системы», и наличия выборов без выбора¹⁷. С другой стороны, за последние 20 лет в нашей стране уже четвёртый раз на памяти одного поколения происходит кардинальное изменение этой системы, не говоря уже о мелких поправках типа восстановления графы «против всех». Как известно, эта графа присутствовала в избирательных бюллетенях ещё в момент выборов Государственной Думы первого созыва в 1993 г., затем Федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»¹⁸ эта норма из ч. 8 ст. 63 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и иных избирательных законов была исключена. Однако спустя 8 лет Федеральным за-

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

¹¹ См.: Там же. 2009. № 45. Ст. 5261.

¹² То обстоятельство, что этот орган ликвидирован в соответствии с Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550, для решения вопроса о числе обязательных федеральных конституционных законов решающего значения не имеет.

¹³ См.: Шкель Т. Закон как подарок к дню рождения // Российская газета. 2013. 4 июня. № 118 (6094). С. 2.

¹⁴ См.: Латухина К. Закон стабильности // Российская газета. 2013. 8 ноября. № 252 (6228).

¹⁵ См.: Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ «О временном запрете на клонирование человека» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

¹⁷ См.: Глава XI Конституции (Основного закона) СССР от 5 декабря 1936 г. // Конституция (Основной закон) СССР. Отдельное издание. М.: ОГИЗ. 1936.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

коном от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ эта графа в избирательном бюллетене была восстановлена¹⁹, правда, за исключением бюллетеня, используемого на выборах Президента РФ, а на региональных выборах этот вопрос был оставлен на усмотрение законодательных собраний субъектов РФ. И вновь среди специалистов конституционно-правовой науки началось обсуждение целесообразности этого решения. Пользуясь случаем, выскажу собственное мнение по этому вопросу. Поскольку согласно ст. 3 Конституции РФ свободные выборы есть высшее непосредственное выражение власти народа (выделено мной. — Ю.Д.), то избиратели свободны в выборе, за кого и как отдать им свой голос. И если в итоге голосования кандидат «против всех» наберёт большинство голосов, то выборы начинаются с начала — с выдвижения кандидатов (списков), а все кандидаты, участвовавшие в прежних выборах, не должны быть допущены к новому голосованию, включая кандидатов на должность президента и губернаторов субъектов страны. Тогда это реальное народовластие, а не фикция. Хотя её реализация и обойдётся, по мнению председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова, в млрд руб.²⁰

Все эти «метания», связанные с отменой графы «против всех», ценза явки избирателей на выборы, комбинаций с заменой смешанной избирательной системы на чисто пропорциональную, затем с восстановлением смешанной системы²¹, с перевесом в столичных городах в сторону мажоритарной, без глубокого научного обоснования проводимых реформ, имеют не только научно-теоретическое, но и сугубо практическое значение. Как показали итоги выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 г., явка избирателей на региональных и муниципальных выборах в целом по стране составила менее 30 % от списочного состава.

Политический итог этих выборов состоит в том, что происходит делигитимация выборных органов публичной власти, получающих поддержку, в лучшем случае, одной трети избирателей, включённых в списки для голосования. Падает доверие к ним избирателей, зато нарастают протестные движения, растёт абсентеизм и недоверие граждан к органам власти в целом, независимо от их организационного уровня и принадлежности к той или иной ветви публичной власти. А это уже проблема, к сожалению, выходящая далеко за рамки только конституционно-правовой науки.

Не могу не остановиться ещё на одной проблеме, порождённой, на мой взгляд, предшествующим неутешительным выводом, — проблеме совершенствования избирательного законодательства, име-

ющей как теоретическое, так и сугубо прикладное значение. Как известно, 22 апреля 2013 г. Конституционный Суд РФ по жалобам граждан, Уполномоченного по правам человека в РФ и регионального отделения партии «Справедливая Россия» принял историческое постановление № 8-П, которое для краткости можно назвать «о праве граждан обжаловать итоги выборов»²². Не вдаваясь в подробный анализ названного постановления, поскольку это предмет отдельного самостоятельного исследования, хочу выделить два момента. То, что в Конституционный Суд РФ обратились Уполномоченный по правам человека в России и политическая партия, — это понятно: они сделали это, так сказать, «по должности», в силу служебной необходимости; но то, что наряду с названными субъектами конституционного права в Суд обратились граждане с жалобой, касающейся не их лично, не их близких, а всего общества в целом, — это уже тревожный сигнал для власти. Значит, им не безразлично, кто и как ими правит! И если бы они не получили ответа на свой вопрос в виде Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 51-ФЗ, внесшего соответствующие изменения в положения о выборах федеральных президента и думы и Гражданский процессуальный кодекс РФ²³, ситуация грозила перерасти в очередной «Болотный протест» или что-нибудь ещё более радикальное.

И второе: один из выводов, сделанных Конституционным Судом РФ, очевиден: «Конституционный принцип взаимного доверия требует обеспечения государством уверенности граждан в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народом своей власти достигают цели». В данном случае Конституционный Суд РФ повёл себя не только как орган государственной власти, но и как часть научно-юридического сообщества, правда, наделённая обязывающими полномочиями. Но, на мой взгляд, такой очевидный вывод могла сделать любая группа учёных-государствоведов, не дожидаясь обращения граждан в высший суд страны. Другое дело, что этот вывод не имел бы такого воздействия на власть. А это уже проблема более значимая: эффективности взаимодействия науки и власти, требующая отдельного исследования.

Ещё одна группа правовых проблем, требующих научного осмысления, касается федеративного устройства нашей страны — более чем вынужденной меры, реализованной, как известно, в условиях постреволюционного раскола и необходимостью сохранить единство территории страны. По этому вопросу много написано, в том числе автором настоящей статьи²⁴, поэтому не буду вда-

¹⁹ См.: Там же. 2014. № 23. Ст. 2931.

²⁰ См.: Петров В. «Нарезка» на миллиард // Российская газета. 20 февраля 2014. № 39(6311). С. 6.

²¹ См.: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2014. 26 февраля. № 45 (6317). С. 18–28.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 18. Ст. 2294.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1543.

²⁴ Подробнее см.: Авдеенкова М.Н., Дмитриев Ю.А. Конституционное право: курс лекций. Ч. 2. М.: «Полиграф Опт». 2004. С. 322–333.

не буду вдаваться в подробный анализ, почему большевики были вынуждены реализовать в нашей стране чуждую ей модель федеративного устройства. Отмечу только, что даже в условиях революционной диктатуры государственное устройство страны получило адекватное закрепление в Конституции (Основном законе) РСФСР от 10 июля 1918 г.²⁵

Позже, в период после создания СССР, в нашей стране была разработана теория «спящего суверенитета», делегированного всем союзным республикам. Однако все эти решения принимались в рамках действующих основных законов. Но вот создание в современных условиях федеральных округов — мера, на мой взгляд, противоречащая действующей Конституции РФ 1993 г. Объективности ради следует отметить, что в России создавались разного рода надрегиональные единицы²⁶, однако цели их создания носили сугубо экономический характер. И только на «демократическом» этапе развития современной России в нашей стране созданы неконституционные политико-территориальные образования в виде федеральных округов, возглавляемые столь же нелегитимными органами государственной власти. Причём это сделано не только без должного научно-теоретического изучения, но и путём издания подзаконного нормативного правового акта²⁷. А научное обоснование под этим решением полностью отсутствует.

Наконец, не могу не сказать несколько слов об обсуждаемой всеми проблеме присоединения Крыма к РФ. Автором этих строк опубликована серия статей, подробно описывающих ход референдума на полуострове Крым и в г. Севастополе и их последствия²⁸, поэтому не буду подробно касаться этого вопроса. Остановлюсь только на конституционно-правовых последствиях этого процесса. Как известно, Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ в составе России образованы новые субъекты РФ — Республика Крым и город федерального значения Севастополь и внесены соответствующие изменения в действующий Основной закон²⁹.

²⁵ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

²⁶ См.: Мазуров В.Ю. История формирования и развития территориальных единиц надрегионального уровня в системе территориального устройства России // Право и жизнь. 2013. № 183 (9). С. 244–274.

²⁷ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

²⁸ Подробнее см.: Дмитриев Ю.А. Крым как яблоко раздора между Россией, Европейским союзом и США // Право и жизнь. 2014. № 189 (3); С. 7–21; Народ выбрал Президента Украины: что дальше? // Там же. 2014. № 193 (7). С. 8–11; Новый этап в развитии отечественной конституционно-правовой науки и практики // Там же. 2014. № 190 (4). С. 8–15 и др.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 1201; № 31. Ст. 4398.

Однако инициаторы этой реформы даже не обратили внимание на то, что оказалась нарушена ч. 2 ст. 65 Конституции РФ, предусматривающей, что «принятие в РФ и образование в её составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом»; и такой Закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (с изм. от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ), устанавливающий общий порядок образования нового субъекта РФ, на момент начала процесса присоединения Крыма уже был³⁰, и он предусматривал обязательное наличие международного (межгосударственного) договора с государством, от которого отделяется будущий субъект РФ (ст. 3).

Очевидно, этим обстоятельством было обусловлено внесение депутатом М.В. Емельяновым и другими в Государственную Думу проекта закона № 462741-6 о внесении изменений в названный Федеральный конституционный закон. Согласно этому проекту, планируемому к рассмотрению в Государственной Думе 21 марта 2014 г., в случае невозможности заключения межгосударственного договора по вопросу о присоединении к России территории иностранного государства, приоритет в решении этого вопроса переходит к результатам референдума³¹. Однако эта инициатива так и осталась нереализованной. Формально общий Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. о порядке принятия в состав РФ нового субъекта РФ сохранил свою юридическую силу в соответствии с ч. 2 ст. 65 Конституции РФ.

Ещё одна проблема, порожденная этапом послереволюционного развития страны и требующая современного научно-правового осмысления, — это светский характер российского государства, учреждённый ещё большевиками, как вынужденная мера, препятствующая реставрации в России монархии³² и получившая правовое продолжение в действующей Конституции 1993 г.

Автору не хотелось бы стать неправильно понятым. Сам он стоит на материалистических антиклерикальных позициях, но как юрист и сторонник демократических взглядов с уважением относится к чувствам верующих и считается с их стремлением реставрировать в стране традиционные религии и их институты.

Однако в современных условиях развития России нарастает конфликт между светским характером российского государства и растущим вовлечением граждан в религиозно-мистическое мировоззрение. Как известно, на этой почве уже возникают локальные стычки, грозящие

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

³¹ См.: URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2104).

³² См.: Декрет СНК РСФСР от 2 февраля (20 января) 1918 г. // Собрание узаконений. 1918. № 18. Ст. 263.

развиться в религиозно-атеистические войны. Более того, 21 ноября 2013 г. в Государственной Думе на заседании Межфракционной депутатской группы в защиту христианских ценностей депутат Е. Мизулина высказала предложение, поддержанное присутствующими на заседании группы депутатами, о внесении в преамбулу Конституции страны идеи о том, что православие является основой для национальной и культурной самобытности России³³. Поскольку автор настоящей работы, вопреки общераспространенному мнению учёных-теоретиков, полагает, что положения преамбулы Конституции РФ обладают частичной юридической силой в части учреждения Основного закона³⁴, эта проблема из политической превращается в юридическую, поэтому, на мой взгляд, необходимо ввести научно-правовое определение границ того и другого направлений формирования общественного сознания, для которых уже тесны рамки традиционного советского «научного» (по факту — воинствующего) атеизма.

Следующей конституционно-правовой проблемой можно определить конфликт коренного и пришлого населения страны. И его не решить только механическим путём ужесточения миграционного законодательства. В советское время эта проблема худо-бедно решалась с помощью концепции новой исторической общности «советского народа». Сегодня она лишилась идейного содержания и требует существенного обновления. То же можно сказать о концепции первого Закона РФ о гражданстве³⁵, которая с принятием нового Закона о российском гражданстве³⁶, а особенно поправок к нему, оказалась полностью утраченной³⁷.

Есть ещё целый ряд более мелких текущих проблем, также требующих научного осмысления. О таком элементе системы образования, как ЕГЭ, сказано много, не буду повторяться. У меня только один вопрос: насколько конституциона норма ч. 3 ст. 59 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» о его обязательности?³⁸ Разве Основной закон требует получения обязательного высшего образования каждым выпускником средней школы? Зато ст. 48 Конституции

РФ гарантирует получение каждым выпускником качественного основного общего образования.

То же можно сказать и о реформе науки. Как известно, Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской Академии наук, реорганизации государственных академий наук...»³⁹, вокруг которого сломано столько копий, не имеет под собой не только научного обоснования, но и реального финансирования. Не на что даже создать Федеральное агентство научных организаций (ФАНО)⁴⁰, поскольку расходы на содержание ФАНО не предусмотрены в бюджете на 2014 г. Те 107 млн. руб., выделенные ФАНО на его содержание Правительством РФ, сопоставимы с прежними затратами на содержание Президиума РАН, но никак не идут в сравнение с суммой, необходимой для содержания организаций, передаваемых из-под реорганизованных академий. Помимо этого, вновь созданная организация не имеет собственного помещения и «ютится» в здании Президиума РАН на Ленинском проспекте. Между тем распоряжением Правительства России от 30 декабря 2013 г. № 2591-р ему в управление переданы 1007 государственных научных учреждений, ранее принадлежавших РАН и расформированным РАМН и РСХА⁴¹. Спрашивается: зачем нужно было спешить с принятием закона? Чтобы объявить годичный мораторий для поиска средств на его реализацию? А в конечном счёте всё опять-таки упирается в слабость конституционно-правовой науки, точнее в отсутствие чёткого понимания роли институтов образования и науки в структуре гражданского общества нашей страны.

В завершение этого многословного обзора хотелось бы высказать назревшее мнение о необходимости формирования современной конституционно-правовой науки, так необходимой нашему государству и обществу, призванной способствовать развитию правовой науки в целом и получению качественного юридического образования.

Список литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное Собрание РФ: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2005. № 2. С. 48–91.
2. Авдеев М.Н., Дмитриев Ю.А. Конституционное право: курс лекций. Ч. 2. М.: «Полиграф Опт», 2004. С. 322–333.
3. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник: в 3 т. М.: «Профобразование», 2001. Т. 1. С. 38.
4. Вельяминов Г.М. Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С. 12–18.

³³ См.: URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 24.11.2013).

³⁴ См.: Конституция РФ. Доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева, Ю.И. Скуратова. М.: «Статут», 2013. С. 7.

³⁵ Речь идёт о Законе РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

³⁶ См.: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 2002. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 22. Ст. 2031.

³⁷ См.: Дмитриев Ю.А., Моисеева Е.Ю. О гражданстве РФ. М.: Деловой двор. 2014. С. 225–234.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

⁴⁰ Образовано Указом Президента РФ от 27 сентября 2013 г. № 735 // Там же. 2013. № 39. Ст. 4969.

⁴¹ См.: Емельяненко А. Из академии — в ФАНО // Российская газета. 9 января 2014 г. № 1 (6273). С. 3.

5. Конституция РФ. Доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева, Ю.И. Скуратова. М.: «Статут», 2013. С. 7.
6. Дмитриев Ю.А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.
7. Дмитриев Ю.А. Крым как яблоко раздора между Россией, Европейским союзом и США // Право и жизнь. 2014. № 189 (3); С. 7–21.
8. Дмитриев Ю.А. Народ выбрал Президента Украины: что дальше? // Право и жизнь. 2014. № 193 (7). С. 8–11.
9. Дмитриев Ю.А. Новый этап в развитии отечественной конституционно-правовой науки и практики // Право и жизнь. 2014. № 190 (4). С. 8–15 и др.
10. Дмитриев Ю.А., Моисеева Е.Ю. О гражданстве РФ. М.: Деловой двор. 2014. С. 225–234.
11. Емельяненко А. Из академии — в ФАНО // Российская газета. 9 января 2014 г. № 1 (6273). С. 3.
12. Зорькин В.Д. Конституционный вектор России // Российская газета. 2013. 19 ноября. № 260 (6236). С. 4.
13. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства. Часть 1 // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 20–31.
14. Мазуров В.Ю. История формирования и развития территориальных единиц наднационального уровня в системе территориального устройства России // Право и жизнь. 2013. № 183 (9). С. 244–274.
15. Медушевский А. Коммунизм как социальная утопия и юридическая фикция: проект конституции периода «оттепели» (1961–1964) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 144
16. Поляков А.В. Право: между прошлым и будущим // Правоведение. 2013. № 3. С. 6.
17. Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13.

On the state and prospects of development of the Russian constitutional legal science

Dmitriev Y.A.

Doctor of Law, Professor

Head of the Department of State and legal disciplines

Domodedovo new branch of the Russian Open University,

Honored Worker of Science, Professor Emeritus, University of Oxford

E-mail: info@ydmitriev.ru

Abstract. 120-year anniversary of the current Constitution of the RF — an occasion to address the problems of development of the domestic constitutional and legal science. Other than statements of stagnation in its development, the author refers to the analysis of the status and development of its basic institutions, such as the doctrine of the Constitution, the constitutional system, human rights, development of the federal structure, the President of the Institute, the dynamics of the electoral system, science and education, the formation of a secular society. The basis of allocation of legal institutions subjected to review, put the structure of the Russian Constitution in 1993 with reference to specific examples of Soviet history. Subjected to a separate analysis of the constitutional basis for the annexation of the Crimea Peninsula of the RF.

Keywords: Constitution of the RF, the Basic Law, the President of the RF, the State Duma, the Federal Assembly, human rights, elections, column «against all», the proportional system, the majority system, the Crimea, the referendum, the Federal Constitutional Law, the system of science and education.

References:

1. Avak'yan S.A. Konstitucionnoe Sobranie RF: koncepciya i proekt federal'nogo konstitucionnogo zakona // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11 «Pravo». 2005. № 2. S. 48–91.
2. Avdeenkova M.N., Dmitriev Yu.A. Konstitucionnoe pravo: kurs lekicii. Ch. 2. M.: «Poligraf Opt», 2004. S. 322–333.
3. Bezuglov A.A., Soldatov S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii. uchebnik: v 3 t. M.: «Profobrazovanie», 2001. T. 1. S. 38.
4. Vel'yaminov G.M. Vossoedinenie Kryma s Rossiei: pravovoi rakurs // Gosudarstvo i pravo. 2014. № 9. S. 12–18.
5. Konstituciya RF. Doktrinal'nyi kommentarii (postateinyi) / pod red. Yu.A. Dmitrieva, Yu.I. Skuratova. M.: «Statut», 2013. S. 7.
6. Dmitriev Yu.A. Koncepciya narodovlastiya v sovremennoi Rossii (gosudarstvenno-pravovye problemy teorii i praktiki): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1994.
7. Dmitriev Yu.A. Krym kak yabloko razdora mezhdru Rossiei, Evropeiskim soyuzom i SShA // Pravo i zhizn'. 2014. № 189 (3); S. 7–21.
8. Dmitriev Yu.A. Narod vybral Prezidenta Ukrainy: chto dal'she? // Pravo i zhizn'. 2014. № 193 (7). S. 8–11.
9. Dmitriev Yu.A. Novyi etap v razvitiu otechestvennoi konstitucionno-pravovoi nauki i praktiki // Pravo i zhizn'. 2014. № 190 (4). S. 8–15 i dr.
10. Dmitriev Yu.A., Moiseeva E.Yu. O grazhdanstve RF. M.: Delovoi dvor. 2014. S. 225–234.
11. Emel'yanenko A. Iz akademii — v FANO // Rossiiskaya gazeta. 9 yanvarya 2014 g. № 1 (6273). S. 3.
12. Zor'kin V.D. Konstitucionnyi vektor Rossii // Rossiiskaya gazeta. 2013. 19 noyabrya. № 260 (6236). S. 4.
13. Lapaeva V.V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossiiskoi teorii prava i gosudarstva. Chast' 1 // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 20–31.
14. Mazurov V.Yu. Istoriya formirovaniya i razvitiya territorial'nykh edinic nadregional'nogo urovnya v sisteme territorial'nogo ustroystva Rossii // Pravo i zhizn'. 2013. № 183 (9). S. 244–274.
15. Medushevskii A. Kommunizm kak social'naya utopiya i yuridicheskaya fikciya: proekt konstitucii perioda «ottepeli» (1961–1964) // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2013. № 4. S. 144
16. Polyakov A.V. Pravo: mezhdru proshlym i budushim // Pravovedenie. 2013. № 3. S. 6.
17. Chirkin V.E. Slovo o konstitucionnoi terminologii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 12. S. 13.