

# ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В. В. Киреев\*

В. И. Майоров\*\*

## СТРАТЕГИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ЦЕННОСТИ, ЦЕЛИ, РИСКИ)

**Аннотация.** Динамика и содержание процессов, связанных с глобальными вопросами мироустройства, заставляют задуматься над стратегией развития России в условиях формирования многополярного мира и применяемой к ней политики «сдерживания» со стороны США и их союзников. Известно, что Конституция РФ является основным, выполняющим многообразные функции стратегическим документом, политическое и иное значение которого трудно переоценить. Определение вектора конституционного развития России предполагает обсуждение и оценку соответствия содержания Конституции РФ современным вызовам. При этом немаловажное значение в условиях кризиса международного права имеет развитие конституционных начал внешнеполитической деятельности, позволяющее конкретизировать для других государств — участников глобальных процессов информацию об основах международной активности России, сыграть объединяющую роль на основе общих межгосударственных внешнеполитических ценностей. Существующая ситуация усугубляется тем, что при разработке и принятии действующей Конституции Россия выступила реципиентом тех ценностей стран Запада, которыми США и их союзники многократно пренебрегали в отношении других государств. При этом необходимость и возможность реформирования Конституции РФ нельзя оценивать упрощенно. По указанной причине нуждаются в анализе и те риски дестабилизации, которые могут возникнуть при попытках масштабного изменения основного Закона, необходима его оценка как документа, выражающего стратегические цели и приоритеты, соотношение с другими документами, устанавливающими подходы к организации стратегического планирования, стратегию национальной безопасности, действующую в Российской Федерации. Исходя из этого в статье рассматриваются вопросы конституционного развития современной России с позиций стратегического планирования, характеризуется проблематика реформирования Конституции РФ в период реформирования международных отношений, определяются конституционно-ценностный подход к формированию многополярного мира и роль отечественного конституционализма в развитии демократиче-

---

© Киреев В. В., Майоров В. И., 2017

\* Киреев Валерий Витальевич, доктор юридических наук, доцент, директор Института права Челябинского государственного университета  
kireevvv@is74.ru

454001, Россия, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, д. 129

\*\* Майоров Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор Тюменского государственного университета

1955715@rambler.ru

625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

ской многополярной системы, исследуются возможности стратегического планирования в сфере конституционного развития с учетом целей, сопряженных с национальными интересами, анализируются риски, связанные с выработкой и реализацией стратегии конституционного развития.

**Ключевые слова:** конституционное развитие, ценностная основа, переформатирование международных отношений, авторитет международного права, деградация правовых ценностей, новая система мироустройства, взаимодействие государств, проект регионального конституционализма, возможности стратегического планирования, развитие российского конституционализма, конституционные идеи, риск реформирования Конституции РФ.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.127.6.068-074**

**В**опросы конституционного развития России находятся в наиболее проблемной плоскости познания отечественной конституционно-правовой науки. Высокая степень сложности и дискуссионность указанной сферы обусловлены прежде всего ее политизированностью. При этом острое политическое звучание конституционное развитие России получило в связи с вопросом о конституционной реформе. Дискуссии о необходимости инициирования этого сложного и рискованного политико-правового процесса велись в течение длительного периода, однако в настоящее время их накал существенно уменьшился. Впрочем, это вполне объяснимо сегодня, когда Россия в условиях жесткого противодействия решительно и последовательно отстаивает свои национальные интересы на международной арене. В ситуации, когда для нас насущной задачей является укрепление и отстаивание суверенитета, призывы к реформированию Конституции РФ — действию, объективно дестабилизирующему систему общества, и особенно политическую систему, могут восприниматься как авантюрные.

Естественно, что в этих условиях произошло смещение научных акцентов в сторону так называемого нетекстуального изменения Конституции РФ, широкой проблематики ее реализации, обращения пристального внимания на многоплановые вопросы конституционализации. Однако вопрос о конституционной реформе не становится от этого менее актуальным. При этом осмысление связанных с реформированием Конституции РФ проблем предполагает решение вопросов, неразрывно связанных со стратегией развития отечественного конституционализма.

Н. С. Бондарь обоснованно обращает внимание на тот факт, что современная эпоха характеризуется системным кризисом конституционализма, охватившим институционные, функциональные, равно как и аксиологические, начала классических институтов конституционной демократии. Как справедливо утверждает ученый, это сопровождается углублением противоречий, усилением конкуренции между основополагающими конституционными принципами и ценностями верховенства права, демократии, прав человека, государственного суверенитета и требованиями безопасности личности, общества, государства в условиях новых глобальных угроз, с которыми столкнулось человечество в XXI в.<sup>1</sup> В сложившихся условиях конституционная реформа тем более не может быть спонтанным действием, совершаться в угоду сиюминутным политическим интересам. Негативные последствия таких попыток представляются очевидными. Однако в равной степени контрпродуктивен и отказ от конституционной реформы тогда, когда она назрела. При этом реформирование в рассматриваемой сфере должно базироваться на чрезвычайно веских основаниях и удовлетворять потребности стратегического развития России в непростой исторический период. При этом как сама возможность реформирования Конституции РФ, так и определение временных пределов прогнозирования в указанной сфере связаны с преодолением серьезных трудностей анализа значительного количества внутренних и международных факторов.

В период переформатирования международных отношений России приходится решать большое количество острых текущих проблем.

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 6.

Вместе с тем это не означает, что вопросы стратегического развития России как одного из центров многополярного мира должны оставаться за пределами научного рассмотрения, в том числе и с конституционно-правовых позиций. Сегодня на международной арене особенно ярким стал конфликт между правом и теми действиями, которые осуществляют США и их союзники. При этом как динамика, так и содержание событий, которые они инициируют, свидетельствуют о кризисе евроатлантической политики в целом, стремительной деградации правовых ценностей стран Западной Европы. В настоящее время, когда авторитет международного права стремительно утрачивается, а многополярность возрастает, имеет место своеобразное дробление имеющегося глобального международно-правового пространства, поэтому серьезное значение приобретает формирование взаимодействия государств на основе общих ценностей, причем ценностей не декларативных, а реальных, способных сыграть объединяющую роль, сформировать определенное ценностное пространство для обеспечения стабильного и бескризисного развития.

Следует отметить, что на современном этапе истории человечества многополярность охватывает и множественность правовых представлений, базирующихся в том числе на представлениях о должностовании, справедливости, независимости. Эти ценности закреплены прежде всего в конституциях государств. В связи с этим актуальным представляется вопрос о взаимодействии государств на основе евразийских правовых ценностей. Думается, что их выражение может быть тем глобальным проектом, который может инициировать Россия вместе с государствами, разделяющими соответствующие ценности. При этом немаловажное значение имеет деятельность органов конституционной юстиции таких государств.

Многообразие функций Конституции РФ позволяет считать ее наиболее значимым нормативным правовым актом, охватывающим в том числе социальные ценности и цели. Неосторожное обращение с этим основополагающим документом способно свергнуть страну в тяжелый кризис. Одновременно следует и признать, что отсутствие стратегии конституционного развития делает общество и государство

ведомыми, отводя им лишь пассивную роль в ожидании тех событий, которые способны подтолкнуть к изменениям. Увы, в российской новейшей истории так было не раз. Санкции дали толчок к развитию сельского хозяйства, производству отечественных продуктов питания; снижение цен на нефть повлекло развитие других отраслей промышленности, хотя никто не мешал, продемонстрировав стратегическое предвидение, производить такие действия ранее, до возникновения ситуации, инициированной извне.

Сегодня мы осуществляем экономическое, политическое, идеологическое, информационное противостояние в тех параметрах, которые в значительной степени заданы нам западными партнерами. Даже наша Конституция восприняла многое из того, что западные страны, провозгласив в отношении себя, фактически отказались признать применительно к другим странам. Сегодня мы лишь частично определяем формат взаимодействия с США и их сателлитами. Именно поэтому Запад может произвольно менять правила игры на международной арене.

По указанной причине нам следует обратить внимание на вектор развития роли России в стремительно меняющемся мире, в результате чего она превращается в сильное государство, которое и в правовом смысле и фактически провозглашает и отстаивает такие ценности, которые разделяют многие другие страны. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. было отмечено, что сила России — в свободном развитии всех народов, в многообразии, гармонии и культур, и языков, и традиций наших, во взаимном уважении, диалоге православных и мусульман, последователей иудаизма и буддизма, и мы обязаны жестко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности<sup>2</sup>.

Иными словами, сегодня Россия нуждается в ценностно-объединяющем проекте, который в рамках формирования многополярного мира должен далеко выходить за пределы наших границ, представлять собой открытый проект, к которому могут присоединиться различные народы, государства. В документе МИД Рос-

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 31.05.2016).

сии «Основные тенденции развития международных отношений и пути формирования новой системы мироустройства» указало, что Российская Федерация является сторонником коллективного поиска адекватных решений для устранения нарастающих политических, экономических, криминально-террористических рисков и — в долгосрочном плане — разработки стратегии управления глобализацией, что позволило бы всем нациям (а не только так называемому «золотому миллиарду») пользоваться ее плодами. При этом оптимальной моделью для всех стран — независимо от размера территории, численности населения или потенциала в той или иной сфере — является демократическая многополярная система. Система, которая в полной мере учитывала бы законные интересы всех государств и в то же время предоставляла бы каждому из них надежную защиту с помощью международного права. Поэтому Россия выдвинула программу создания Глобальной системы противодействия новым угрозам и вызовам, которая получила общемировое признание и поддержку всех государств — членов ООН<sup>3</sup>.

Какая система упоминается в указанном выше документе? В литературе, посвященной системному анализу, отмечается, что связи и отношения нельзя пощупать и увидеть. Точно так же нельзя увидеть и пощупать действие, взаимодействие, организацию, дезорганизацию, развитие и эволюцию. Эти понятия обобщают и выражают опыт человека, имеющего дело с многочисленными целостностями. Одни из них важны, существенны для достижения определенных целей и решения задач, другие же образуют фон или окружающую среду изучаемой целостности. При определенных условиях события, явления и процессы, существенные для жизнедеятельности человека, социальных групп и общества и для достижения поставленных ими целей, рассматриваются как системы<sup>4</sup>. Думается, что в эту систему входит не только Конституция РФ, но и отечественный конституционализм в самом широком смысле этого слова.

В формировании новой системы мироустройства Россия играет весьма значимую роль. Результативность исполнения этой роли прямо зависит от эффективности стратегического планирования. Может ли такое планирование осуществляться в сфере конституционного развития? Думается, что на этот вопрос следует ответить утвердительно — стратегия конституционного развития России не только может, но и должна существовать. Польза от такого планирования на первый взгляд представляется неочевидной. Однако социальное значение Конституции РФ настолько велико, а ее воздействие на фундаментальные общественные отношения столь масштабно, что наличие модели, плана конституционного развития позволяет избежать многих рисков, способствовать укреплению нашего государства, в том числе его позиций на международной арене.

В условиях кризиса международного права такой проект можно было бы назвать «проектом регионального конституционализма», учитывая тот факт, что понятием «конституционализм» охватывается весьма широкий перечень политико-правовых и других явлений и процессов, а региональный характер обусловлен процессами формирования многополярного мира. Однако для того, чтобы проект превратился в реальность, нам необходимо развивать и собственную Конституцию. Поэтому стратегия конституционного развития России — это прежде всего стратегия развития Конституции РФ. Кроме того, как бы это необычно ни звучало, Конституция РФ сама является документом своеобразного стратегического планирования. Например, согласно ст. 1, 2 и 7 Конституции РФ Россия — правовое и социальное государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, однако указанные конституционные положения, скорее, устремлены в будущее, а не отражают уже достигнутое, но при этом являются ориентиром для всех субъектов конституционных правоотношений. Своеобразие такого конституционного стратегического планирования заключается

<sup>3</sup> МИД России. Основные тенденции развития международных отношений и пути формирования новой системы мироустройства // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/positionword\\_order/-/asset\\_publisher/6S4RuXfeYIKr/content/id/431964](http://www.mid.ru/foreign_policy/positionword_order/-/asset_publisher/6S4RuXfeYIKr/content/id/431964) (дата обращения: 31.05.2016).

<sup>4</sup> См.: *Ракитов А. И., Бондяев Д. А., Романов И. Б., Егоров С. В., Щербakov А. Ю.* Системный анализ и аналитические исследования: руководство для профессиональных аналитиков. М., 2009. С. 23.



в отсутствии критериев и сроков достижения Российским государством указанных выше качественных состояний.

Сегодня в сфере конституционного развития России стратегическое планирование как таковое отсутствует. Содержание Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>5</sup> (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 23.06.2016 № 210-ФЗ) свидетельствует о том, что указанное выше планирование не охватывается этим нормативным правовым актом. Вместе с тем согласно ст. 1 упомянутого Федерального закона этот нормативный правовой акт направлен на регулирование отношений, возникающих между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

При этом в соответствии со ст. 2 указанного Федерального закона правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции РФ. Однако необходимо отметить, что сама Конституция РФ является документом, который, хотя и базируется на настоящем, но функционально устремлен в будущее. Так, С. А. Авакьян справедливо отмечает, что функции конституции — различные проявления ее назначения. Они отражают роль основного закона в политике, жизни общества и граждан, осуществлении задач государства<sup>6</sup>. Ученый обоснованно обращает внимание на то, что конституция просто не может не быть идеологическим (в смысле мировоззренческим) документом, так как практически каждое ее слово, все закрепленные в конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы стран, каждая конституция закрепляет свою систему обще-

ственных ценностей (в какой мере они отражают общечеловеческие идеалы — это другой вопрос) и нацелена на то, чтобы на ее основе формировались соответствующие воззрения каждого члена общества<sup>7</sup>.

В равной степени в будущее устремлены и конституционные идеи, представленные в российском конституционализме, которые могут существовать и в доформализованном, доправовом состоянии. Следует согласиться с выводом О. С. Смородиной о том, что конституционные идеи нельзя рассматривать исключительно в правовом поле, в отрыве от социальной, философской мысли. На их характеристике сказало влияние той духовной атмосферы, в которой они создавались, в них отразились черты национальной самобытности, самосознания и ощущения себя в мире<sup>8</sup>.

Таким образом, вопрос о Конституции РФ и российском конституционализме в целом, рассматриваемый с позиций стратегического планирования, выходит далеко за рамки использования Конституции РФ как своеобразного юридического лекала законности стратегического планирования, охватывает многомерные плоскости нашей конституционно-правовой мысли.

Если обратиться к некоторым понятиям, используемым в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», то согласно п. 1 ст. 3 стратегическим планированием является деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности России, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

При этом согласно п. 10 ст. 3 этого Федерального закона документ стратегического планирования — документированная инфор-

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.

<sup>6</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 11.

<sup>7</sup> Авакьян С. А. Указ. соч. С. 14—15.

<sup>8</sup> Смородина О. С. Исторические особенности развития конституционных идей в России // Проблемы права. 2012. № 1. С. 39.

мация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования, а в соответствии с п. 3 ст. 11 этого Закона к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, в рамках целеполагания относятся:

- а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации.

Относясь с должным уважением к ежегодному посланию Президента РФ Федеральному Собранию РФ, обращаем внимание на то, что Конституция РФ должна являться основным документом стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания.

При этом отсутствие государственного видения перспектив совершенствования Конституции РФ как основополагающего документа, выполняющего программную функцию, трудно отнести к преимуществам нашей страны. Если мы являемся активным субъектом международной политики, провозглашающим и реализующим собственные идеи и национальные интересы, играем связующую, идейно-объединительную роль, и не только на постсоветском пространстве, то продвижение ценностей российского конституционализма должно быть сопряжено со стратегическим моделированием совершенствования выражения этих ценностей на уровне Конституции РФ, уточнением и развитием ее внешнеполитической функции.

С позиций, определенных в названии статьи, не менее любопытным представляется и анализ основ обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683)<sup>9</sup>,

является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Согласно этому документу национальными интересами на долгосрочную перспективу являются:

- 1) укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- 2) укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- 3) повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;
- 4) сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
- 5) повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- 6) закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Реализация наших интересов немыслима без совершенствования конституционно-правовых механизмов, динамика развития которых должна по меньшей мере соответствовать современным вызовам, являть собой эффективную правовую основу для дальнейшего развития. Конечно, совершенствование таких механизмов может быть сопряжено с реформированием Конституции РФ. Однако негативная составляющая соответствующих рисков может оказаться меньшей, чем те международные и внутренние приобретения, которые будут выступать результатом определения и реализации национальной стратегии конституционного развития России.

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000.
2. Бондарь Н. С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. — 2015. — № 11.
3. Ракитов А. И., Бондяев Д. А., Романов И. Б., Егерев С. В., Щербаков А. Ю. Системный анализ и аналитические исследования: руководство для профессиональных аналитиков. — М., 2009.
4. Смородина О. С. Исторические особенности развития конституционных идей в России // Проблемы права. — 2012. — № 1.

Материал поступил в редакцию 20 ноября 2016 г.

## CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT STRATEGY OF MODERN RUSSIA (VALUES, GOALS, RISKS)

**KIREEV Valeriy Vitalyevich** — Doctor of Law, Associate Professor, Director of the Institute of Law of the Chelyabinsk State University  
kireevvv@is74.ru  
454001, Russia, Chelyabinsk, ul. Brat'yev Kashirinyh, d. 129

**MAYOROV Vladimir Ivanovich** — Doctor of Law, Professor of the Tyumen State University  
1955715@rambler.ru  
625003, Russia, Tyumen, Volodarskogo Street, d. 6

**Review.** *The dynamics and content of the processes related to the global issues of the world order have led us to reflecting on Russia's development strategy in the context of the emergence of a multipolar world and a policy of "deterrence" exerted by the United States and its allies. It is well known that the Constitution of the Russian Federation is a basic multifunctional strategic document, the political and other significance of which is hard to overestimate. The definition of a Russian constitutional development vector involves discussing and assessing compatibility of the content of the Russian Constitution with contemporary challenges. At the same time, in the context of the crisis of international law, the development of constitutional principles to be applied in a foreign policy has evolved to make it possible to specify the foundations of Russia's international activity for other States participating in the global processes, to play a unifying role based on common inter-state foreign values. The current situation is aggravated by the fact that, while drafting and adopting the Constitution, Russia acted as a recipient of Western values that the United States and its allies have repeatedly neglected in relation to other nations. However, the need and the possibility of reforming the Russian Constitution cannot be assessed in a simplistic way. For this reason, the risks of destabilization that may arise when attempts are made to introduce major changes to the Basic Law, need to be analyzed; it is necessary to evaluate it as a document expressing strategic objectives and priorities, its interrelation with other documents establishing strategic planning approaches, the National Security Strategy applied in the Russian Federation. On the basis of this contemplation, the paper deals with the constitutional development of modern Russia from a strategic planning perspective, describes the problem of reforming the RF Constitution while international relations are subjected to reformatting; defines the constitutional value approach to the formation of a multipolar world, and the role of domestic constitutionalism in the development of a democratic multipolar system, explores the possibilities of strategic planning for constitutional development with specific attention being paid to the objectives closely connected with national interests; and analyzes the risks associated with the formulation and implementation of the constitutional development strategy.*

**Keywords:** *constitutional development, value basis, reformatting of international relations, authority of international law, deterioration of legal values, new world order system, interaction of states, regional constitutionalism project, opportunity for strategic planning, Russian constitutionalism development, constitutional ideas, risk of the RF Constitution reform.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan S. A. The Constitution of Russia: the nature, evolution, modernity. — M., 2000.
2. Bondar N. S. A Strategy of Russian Constitutionalism: From Political Illusions to Legal Realism // Russian Law Journal. 2015. — № 11.
3. Rakitov A. I., Bondyaev D. A., Romanov I. B., Yegerev S. V., Shcherbakov A. Yu. System Analysis and Analytical Studies: Guidance for Professional Analysts. — M., 2009.
4. Smorodina O. S. Historical Peculiarities of the Development of Constitutional Ideas in Russia // Problems of Law. — 2012. — № 1.