ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО ПРАВА

УДК 342.4

Баранов П.П.

ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

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

The article analyzes the problems of modernization of the constitutional right of modern Russia, including the processes of reception, continuity and harmonization of legislation in the context of legal globalization. Made a number of proposals to improve the constitutional laws of the Russian Federation.

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

Keywords: *harmonization of laws, constitutional law, the constitution, bylaws, legal globalization, law, reform, reception.*

В историческом измерении термин «модернизация» появился сравнительно недавно. Он стал использоваться лишь несколько десятков лет назад, поскольку модернизационные теории появились только в 1950-1960-х годах прошлого века. Модернизация системы нормативно-правовых актов является одним из аспектов правовой модернизации, представляющим собой качественное изменение системы нормативно-правовых актов на основе использования опыта правовых систем западного типа при одновременном сохранении преемственности в собственном правовом развитии, что позволяет законодательству наиболее эффективно регулировать различные общественные отношения.

Как весьма сложный процесс, модернизация национального законодательства выступает как процесс его эволюционного изменения, вызванный мировыми глобализационными изменениями, в целях качественно нового воздействия на жизнь общества. На наш взгляд, модернизация законодательства России протекает в русле рецепции законодательства и преемственности законодательства. Рецепция законодательства выступает как заимствование существующих законодательных положений других стран и включение их в отечественную законодательную систему. Преемственность законодательства – это усвоение и сохранение нашей национальной законодательной системой своего исторического правового опыта путем его активного использования.

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

ственное российское законодательство общепризнанных норм и принципов международного права.

Как собственно правовое явление, «рецепция права» является одним из самых востребованных и доступных инструментов модернизации права. Этот факт легко объясняется тем, что правовые системы различных государств никогда не существовали изолированно. Они всегда тесно взаимодействовали друг с другом в процессе многостороннего культурного диалога правовых культур, сравнения юридических текстов, процедур, принципов юриспруденции и различных правовых конструкций. Это позволяет государствам с той или иной степенью объективности оценить собственный опыт правовой жизни и возможность развивать, совершенствовать отдельные элементы своей правовой системы, наполняя их не только новыми юридическими процедурами, но и новыми принципами и смыслами.

Немецкие историки употребляли термин «рецепция» по отношению к элементам римского права в Европе. В России термин «рецепция» в этом значении был использован профессором П.Г. Виноградовым в его работе «Римское право в средневековой Европе», изданной в 1910 г. Несмотря на свой небольшой объем, она является самой значительной из всех работ русских ученых, посвященных проблеме «рецепции римского права». До этого вышли работа С. А. Муромцева «Рецепция римского права на Западе», выпущенная в 1886 г., и обширная статья В. В. Сокольского «Очерк истории науки и литературы римского права в ранний период средних веков по новейшим исследованиям», опубликованная в 1891 г., которые в большей степени носили компилятивный характер [1, с. 263].

В общеевропейском процессе, в рамках которого осуществлялось принятие или заимствование норм и принципов римского права, можно говорить о двух вариантах такого заимствования: в силу необходимости или в силу исключительного авторитета римского права. На практике, на наш взгляд, использовались оба эти варианта. Однако следует отметить, что в отдельных государствах центр тяжести приходился на рецепцию норм римского права по причине признания его особого авторитета, нежели на заимствование по причине вынужденной необходимости, в то время как в других государствах наблюдалась обратная ситуация.

В России рецепция идей государственного права Европы происходила в условиях взаимодействии обоих описанных вариантов. Однако, на наш взгляд, начиная с известного «Наказа» Екатерины II в середине XVIII в. [2], включившего в себя множество западноевропейских идей о правах и свободах человека, о разделении властей, рецепция предполагалась на основе авторитета этих идей и принципов.

Современная конституционно-правовая модель российского государства, являясь в определенной мере продуктом политического и правового компромисса начала 90-х годов XX в., в целом сориентирована на развитие классической демократии и достаточно жизнеспособного стабильного государства с сильной президентской властью, которая, по мнению создателей первой российской Конституции, была призвана служить средством уравновешивания политических сил общества. При этом российские правовые реформы 90-х годов были основаны на полномасштабной рецепции западного права в российскую правовую систему. Следует помнить, что рецепция права, которая сегодня вызывает активные споры в контексте дискуссии о модернизации российской правовой системы и проблемы правовой глобализации, является необходимым инструментом развития правовой системы.

Рецепция права использовалась и в социалистической правовой системе. Несмотря на то, что идеологи построения коммунизма хотя декларативно и выступали против рецепции «буржуазного», «царистского» и «рабовладельческого» права, ратуя за создание нового – «пролетарского», в действительности активно использовали этот механизм усовершенствования права [3, с. 55]. Представляется, что в этот период в процессе рецепции идей и принципов государственного (конституционного) права преобладал второй вариант заимствования, основанный на необходимости таких изменений.

Однако нельзя не сказать и о возможных негативных последствиях заимствования. Речь идет о том, что полномасштабная рецепция, к которой пришлось прибегнуть в 90-х годах прошлого века, закономерно вобрала в себя и определенное отрицание ставших на тот момент традиционными правовых ценностей, что в скором времени привело не только к ухудшению правового климата в обществе, но и к серьезным кризисным явлениям. Эта проблема, которая перманентно возникает в процессе рецепции,

объясняется тем, что большинству «правовых традиций», как правило, необходимы огромные усилия по упорядочению общественной жизни, что происходит на протяжении достаточно долгого времени. Укорененная в правовом сознании и юридическом мировоззрении населения правовая традиция, даже если по всем формальным основаниям и требует своей модернизации, все равно остается ощутимым препятствием на пути легитимизации осуществляемых государством правовых реформ.

Кроме того, нередки случаи, когда зачастую желания правящей политической и экономической элиты, стоящей у «руля» модернизации правовой системы, не всегда находят понимание у общественности. В таких условиях насильственное насаждение чуждых общественности как по форме, так и по содержанию правовых ценностей приводит к сильнейшей деформации правового сознания и закономерной утрате доверия к государству и его институтам. Однако в России период активного общественного неприятия концептуальной реформы правовой системы остался позади. В современных условиях повсеместное развитие правового нигилизма связано, скорее, с несоответствием политико-правовых реалий декларируемым и конституционно закрепленным правовым ценностям. Нельзя не заметить, что большая часть населения, так или иначе, «приняла» либеральный и демократический вектор конституционно-правового развития с учетом определенного набора традиционных ценностей и принципов. Следует обратить внимание и на постоянный рост недоверия граждан к государству как гаранту социальной стабильности в целом и отдельным его органам как гарантам соблюдения принципа законности. В таких условиях одной из задач правовой реформы должна стать попытка вернуть утраченное доверие граждан к институтам государственной власти, и, в частности, к ее правоохранительной системе.

В этой связи нельзя не отметить, что проблем, требующих более детального конституционно-правового регулирования, на сегодняшний день остается немало. Все еще продолжается поиск законодательного решения отдельных противо¬речивых вопросов реализации принципа разделения вла¬стей. Несмотря на тот факт, что в России в соответствии со ст. 10 Конституции провозглашается принцип разделения властей, система базовых гарантий данного принципа достаточно формальна и нуждается в дополнительном законодательном регулировании. Речь идет как о четком определении компетенции каждой из властей, так и о создании реальных механизмов ответственности за превышение этой компетенции. В целом же, отсутствие реальных механизмов реализации принципа разделения властей выступает существенным препятствием для повышения эффективности каждой из ветвей власти.

Для решения этой важной проблемы, на наш взгляд, в конституционном законодательстве следует закрепить следующие нормативные положения институционального характера:

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

б) исчерпывающую и непротиворечивую компетенцию каждой из ветвей власти;

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

В России отсутствуют законодательные акты, которые определяли бы в соответствии с названными идеями статус Президента РФ и органов, которые он возглавляет (например, Администрация Президента и Совет Безопасности). Необходимо уточнить существующее законодательство, которое устанавливает статус других органов публичной власти в соответствии с вышеназванными принципами. Следует также уточнить юридическую ответственность за нарушение принципа разделения властей в государственно-правовой практике, и в первую очередь за вмешательство в деятельность органов судебной власти.

Следует отметить, что в стране практически отсутствует практика реального уголовного преследования вмешательства органов исполнительной власти в деятельность судебных органов, несмотря на тот факт, что речь идет о препятствовании осуществлению правосудия, что для должностных лиц должно рассматриваться как отягчающее обстоятельство [4].

В одной из своих ранее опубликованных статей автору уже приходилось говорить о попытках исполнительной ветви власти оказывать свое давление на Конституционный Суд Российской Федерации. Например, полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном Суде РФ М.Ю. Барщевский уже пытается доказать, что Конституционный Суд РФ выходит за рамки своих пол-

номочий, превращаясь в орган законотворчества, и его полномочия следует уточнить и подкорректировать. Однако, на наш взгляд, в обществе, наоборот, назрела необходимость, усиления роли и укрепления позиции Конституционного Суда РФ. Одной из задач гражданского общества в этой связи будет поддержание деятельности этого важного демократического судебного органа, стоящего на страже конституционной законности и конституционной безопасности.

Все еще ждет правового оформления механизм формирования эффективных средств охраны и защи¬ты Конституции Российской Федерации, обеспечения конституционной законности, реализации конституционно-правовых норм и установления форм ответственности за их нарушение. По-прежнему существует практика неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как законодательными и судебными, так и исполнительными органами власти, что делает реальным вопрос о серьезном ужесточении ответственности должностных лиц. На наш взгляд, для того, чтобы побудить органы всех ветвей власти к «сотрудничеству» с Конституционным Судом Российской Федерации, необходимо изменить бланкетные нормы, которые содержатся в существующей редакции ст. 80, 81 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 21.07.1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Нельзя также оставлять без внимания многочисленные попытки исполнительной власти прямо «подмять» под себя законодательную власть. Анализ политической ситуации на основе опыта развития человеческой цивилизации свидетельствует о том, что усиление исполнительной власти происходит только тогда, когда в обществе рассогласованы интересы различных политических сил и создается критическая ситуация, при которой законы перестают играть свою нормативную роль, а парламент уже не в силах самостоятельно влиять на негативное развитие ситуации.

По нашему мнению, верхом юридического цинизма следует признать Постановление правительства РФ № 1025 от 8 октября 2012 года. Этим постановлением Правительство РФ изменило регламент своей работы, и его сотрудники получили право готовить нормативные акты для реализации законов, которые были приняты Государственной Думой во втором чтении. Как известно, для вступления закона в силу нужно, чтобы он прошел три чтения в Государственной Думе, а затем был одобрен Советом Федерации. Этим постановлением Правительство показывает, что оно абсолютно уверено в прохождении через парламент всех поддерживаемых им законопроектов.

По словам заместителя руководителя аппарата Правительства РФ Анны Поповой, «все эти изменения позволят ускорить нормотворческий процесс и избавиться от того временного вакуума, который создавался между принятием самого закона и сопровождающими его нормативными документами» [5]. Однако, на наш взгляд, исполнительная власть этим своим решением отводит парламенту роль простого статиста и органа, бездумно штампующего и «регистрирующего» законы, угодные исполнительной власти.

В сфере федеративного устройства и местного самоуправления основы, заложенные Конституции РФ, в целом не подвергаются сомнению, несмотря на изменение количества субъектов Российской Федерации. И даже отдельные предложения по совершенствованию некоторых статей Конституции РФ в этой сфере не связаны с коренным изменением разделения властей по вертикали и сущности местного самоуправления. Хотя нельзя не признать, что законодательное регулирование в этой сфере продолжается. Это касается и института выборности глав субъектов Российской Федерации и института федеральных округов, которые были призваны стабилизировать ситуацию по исполнению федеральных законов и указов Президента Российской Федерации на всей ее территории.

Что же касается института выборов глав субъектов Российской Федерации, то, учитывая позитивные последствия его возвращения, нельзя забывать и о тех причинах, по которым он был упразднен. В этой связи также актуальной остается проблема законодательного закрепления ответственности выборного лица перед избирателями и укрепления принципов политической состязательности в избирательном процессе на местном уровне.

На наш взгляд, следует совершенствовать правовые основы местного самоуправления и муниципального строительства. В этой сфере у нас сложились серьезнейшие проблемы. Практика показала, что конституционное закрепление отделения местного самоуправления от государственной власти оказалось нежизненноспособным и искусственным,

так как деятельность на местном уровне является продолжением деятельности на общегосударственном уровне, и эту деятельность никак нельзя разрывать. Сложилась парадоксальная ситуация, когда важные отрасли управления отделены от местного самоуправления. Это, например, госрегистрация, госавтоинспекция, земельные ресурсы, миграционная служба, трудоустройство, пенсионный фонд. В соответствии с проводимой реформой местного самоуправления создана неудачная структура местного самоуправления, которая трудно сочетается с административно-территориальным делением, произведен отказ от понятных названий населенных пунктов – «город», «село», которые заменены сомнительными – «городские округа», «городские поселения», «сельские поселения».

Для исправления критической ситуации в организации местного самоуправления в конституционном законодательстве следует закрепить несколько важных положений:

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

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

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

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

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

Современное российское общество активно нуждается в реальной политической конкуренции [6, с. 10 – 12]. Никто не желает политической нестабильности начала 90-х, однако наличие незыблемой и воздвигаемой в ранг традиционной и неприкасаемой одной политической силы в условиях отсутствия даже формальной политической конкуренции служит благодатной почвой для эскалации политического нигилизма у одной части населения и резкого возрастания политической непримиримости, не всегда идеологически обоснованной, у другой. Надо сказать, что современная российская власть уже осознала эту проблему и предприняла определенные шаги для ее решения. Однако ситуация, когда, с одной стороны, облегчается порядок регистрации политических объединений, а с другой – существенно сужаются рамки реализации права на свободу мирных собраний, выглядит достаточно противоречивой. При этом случаи, когда политическому объединению могут отказать как в регистрации, так и в праве участия в избирательном процессе остаются излишне формализованными. В этой связи нельзя не вспомнить о том, что норма о допустимых пяти процентов брака в представленных подписных листах в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» при внешней целесообразности может использоваться и как способ противодействия реальной политической конкуренции, тем более, что последующее обжалование данного решения в ходе судебного разбирательства не всегда будет иметь реальное значение ввиду упущенного времени. Для сравнения можно сказать, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает цифру в десять процентов, правда, указывая на то, что она может уточняться в соответствующих законах. В этой связи необходимо говорить о возможной необходимости введения специального судебного института для оперативного решения «вопросов» в ходе предвыборных процедур и непосредственно выборов.

Отдельно необходимо регламентировать часто обсуждаемую ситуацию с партийными списками, когда часть заявленных кандидатов используется в качестве так называемых «паровозов», что в конечном итоге приводит не только к депрофессионализации законодательных органов власти, но и их криминализации в случаях передачи соответствующих мандатов. Необходимо обратить внимание на то, как много среди народных избранников спортсменов и представителей различных «творческих» профессий. При этом данная ситуация наблюдается, как правило, на федеральном уровне в отличии, например, от уровня субъектов Российской Федерации, что также наталкивает на определенные размышления.

Указанные обстоятельства призваны ускорить реформы российского законодательства в рамках не только избирательного права и избирательной системы, но и политической системы общества в целом. Протестные настроения последнего времени настойчиво показывают существенную нехватку легитимности решений, принимаемых органами власти различных уровней, что оказывает негативное влияние на состояние правовой и политической культуры российских граждан. При этом необходимо учитывать, что создание реальной политической конкуренции в стране с вековыми традициями единовластия и единоначалия (включая и семьдесят лет коммунистического режима) – это процесс, рассчитанный на долгую перспективу. Последние события в среде современного «протестного» движения наглядно демонстрируют, что о создании реальной политической оппозиционной силы, способной на равных «соревноваться» с партией власти, говорить не приходится. Однако необходимость на уровне законодательного регулирования обеспечить создание открытых, прозрачных и, что особенно важно, легитимных процедур развития институтов народовластия, путем реализации своих избирательных прав, не должна вызывать никаких сомнений.

В этой связи следовало бы вернуться к механизмам формирования Государственной Думы на основе смешанной избирательной системы, включающей в себя как пропорциональные, так и мажоритарные элементы. Кроме того, не потерял актуальности и вопрос о порядке формирования Совета Федерации, который мог бы хотя бы частично формироваться при участии населения субъектов.

Необходимо отметить, что порядок формирования Совета Федерации многократно изменялся и оптимального варианта его создания до сих пор не найдено. Действующий закон о порядке формирования Совета Федерации показал свою несостоятельность по причине того, что создавал только иллюзию выборности сенаторов. Подготовленный проект нового закона должен создать механизм, позволяющий учитывать реальное волеизъявление граждан. В соответствии с проектом закона при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. В этом случае избиратели, жители региона, еще на предвыборном этапе будут видеть и оценивать потенциальных представителей их региона в Совете Федерации. При этом кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение предшествующих пяти лет.

Нельзя не обратить внимание и на ситуацию, касающуюся статуса депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Необходимо четко закрепить в законодательстве весь механизм прекращения полномочий депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Также дополнительного контроля требует и институт «общения с избирателями».

В конституционно-правовом регулировании экономической и социальной сфер продолжается процесс развития и некоторой корректировки чрезмерно либеральной экономической и приватизационной политики. При этом основные конституционные принципы экономического строя, свобода экономической деятельности и равноправие форм собственности остаются неприкосновенными, хотя различными общественно-политическими силами периодически ставится вопрос об их пересмотре.

В целом, непременными условиями успеха развития современного российского конституционного права являются, как и прежде, преодоление общих кризисных явлений экономического, социального и правового характера как негативных факторов, влияющих на стабильность и развитие конституционно-правовых отношений, путем решения актуальных задач совершенствования конституционно-правового регулирования. Не потеряло свою актуальность создание действенных механизмов обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации, а также повышение общей правовой культуры и правового сознания, исключение из практики государственных органов ситуаций, способствующих эскалации правового нигилизма граждан России.

Не теряет актуальности проблема устранения коллизий внутри федерального законодательства, а также между законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает форми-

рование действенных механизмов предотвращения и устранения коллизий и конфликтов между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, для развития российской правовой системы на современном этапе необходимо решение целого ряда важнейших задач, вытекающих из потребностей конституционно-правового обновления. По-прежнему существует необходимость в принятии и обновление федеральных конституционных законов и федеральных законов в развитие и дополнение положений Конституции РФ.

Что же касается социальной сферы и сферы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, то проблемы реализации основных конституционных положений следует связывать не только с несовершенным законодательством, но и традиционно в большей мере с несовершенством правоприменительной политики государства.

В этой связи по-прежнему актуален вопрос о создании действенных правовых гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина, формировании эффективного социального государства в новых условиях экономического и социального развития. В целях недопущения формализации и бюрократизации процессов взаимодействия граждан и представителей органов государственной власти и местного самоуправления необходимо развитие института «административных процедур» [7, с. 7 – 8], основополагающими принципами которого выступали бы презумпция достоверности, запрет произвола, запрет бюрократического формализма, беспристрастность, обоснованность и оперативность. Введение этих процедур будет служить важной гарантией подотчетности власти населению. В этой связи необходимо поддержать высказываемое на протяжении ряда лет предложение о принятии Федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации». Следует также всячески развивать и законодательно регламентировать институт ответственности должностных лиц перед населением.

По-прежнему актуальным является один из фундаментальных вопросов конституционно-правого развития – целесообразность внесения поправок в действующую Конституцию Российской Федерации. Вопрос о необходимости совершенствования конституционного регулирования и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации занимает одно из ведущих мест среди проблем, активно обсуждаемых как учеными, так и политиками.

В заключение следует сказать о том, что в целом в настоящее время в результате активной правотворческой деятельности значительно возросло не только количество конституционных нормативно-правовых актов, но и их противоречивость. Конституционное законодательство стало достаточно громоздким, а регулирующие одни и те же отношения правовые нормы, содержащиеся в различных правовых актах, зачастую дублируются. Однако даже такое дублирование очень часто не защищает от имеющих место пробелов в законодательстве и правовых коллизий. Порой имеет место несоответствие нормативных положений одного и того же правового акта, искажение содержащихся в них исходных идей и принципов. Противоречивость, «пробельность» и дублирование правовых норм при отсутствии четких механизмов их реализации стали совершенно обычным явлением в современной правотворческой практике [8, с. 7 – 9].

Именно в этой связи продолжает жить феномен «русского правового нигилизма», который на сегодняшний день достаточно закономерен еще и потому, что, по мнению большинства населения, современное российское законодательство не отражает его интересов, сосредоточившись лишь на интересах политико-экономической элиты.

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

все еще не ясен не только рядовым гражданам, но и самому законодателю.

В таких условиях современному российскому законодателю необходимо обойтись без «крайностей» и, во-первых, найти золотую середину между позитивистскими и социально-историческими концепциями модернизации права, став на путь «подлинной, а не суррогатной модернизации» [9], во-вторых, стараться избегать временных, точечных и по своей сути патерналистских вмешательств в правовое пространство, сосредоточив основное внимание на концептуальных конституционно-правовых реформах, рассчитанных на относительно долгосрочную перспективу.

Литература

1. *Томсинов В.А.* О сущности явления, называемого «рецепцией римского права» / Виноградов П. Г. Очерки по теории права. Римское право в средневековой Европе / Под редакцией и с биографическим очерком *У.Э. Батлера и В.А. Томсинова*. М., 2010.

2. Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения / Под ред. *Н.Д. Чечулина* // Памятники русского законодательства 1649 – 1832 гг., издаваемые императорской Академией Наук. СПб, 1907.

3. *Ткаченко С.В*. Римское право в России. Самара, 2007.

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

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

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

7. *Агафонов С.И*. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел РФ: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук по специальности 12.00.14. М., 2008.

8. *Ермоленко С.В*. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук по спец. 12.00.01. Волгоград, 2006.

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

УДК 342.9

Киселева А.В.

О ФОРМИРОВАНИИ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы содержания понятий «нация» и «народ» с точки зрения международного и российского права. Особое внимание уделяется созданию «Стратегии государственной национальной политики до 2025 г.».

Article considers questions of the content of the concepts «nation» and «people» from the point of view of the international and Russian law. The special attention is paid to creation «Strategy of the state national policy till 2025».

Ключевые слова: *Гражданская нация, национальная политика, федерация, унитарное государство, самоопределение, суверенитет, нация, народ, этнос.*

Key words: *Civil nation, national policy, federation, unitary state, self-determination, sovereignty, nation, people, ethnos.*

Стратегия государственной политики в плане национальных отношений должна быть принята в декабре 2012 года. Конечная цель стратегии – создание «российской гражданской нации», в документе обозначаются ключевые вопросы национальных отношений. Одним из таких вопросов является миграция (внутренняя и внешняя), т.е. из стран СНГ и территорий кавказских республик.

Разработчики стратегии заявляют, что ситуация в сфере национальных отношений практически ка-