

УДК 342.41

Аничкин Евгений Сергеевич

доктор юридических наук, Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия
e-mail: rrd231@rambler.ru

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ 2020 ГОДА: ТОЧЕЧНЫЕ ПОПРАВКИ ИЛИ РЕВИЗИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА?

Мақалада 2020 жылы қабылданған РФ Конституциясына түзетулерге баға берілді. Оларды қабылдау процесі, бұрын қабылданған түзетулермен салыстырғанда ерекшеліктер, сондай-ақ формальды-заңдық кемшіліктер қарастырылды. Жаңа түзетулердің ерекшеліктерінің арасында олардың ауқымдылығы, іргелі сипаты, түзетулер туралы бұрын ұсынылған заң жобалары, федералдық заңнама, РФ Конституциялық Сотының құқықтық ұстанымдары және конституциялық практика түріндегі елде жинақталған Конституциялық тәжірибеге бағдарлануы атап өтілді. Түзетулердің кемшіліктері қатарына РФ Конституциясының жаңа және қолданыстағы нормалары арасындағы қайшылықтар, жекелеген ережелердің ыңғайсыз болуы және реттеудің артық болуы жатқызылған. 2020 жылғы түзетулер Конституциялық мәтінді нүктелік түзету емес, тексеру, Негізгі заңды іс жүзінде реформалау болып табылады деген қорытынды жасалды.

Түйінді сөздер: конституция, түзетулер, трансформация, ревизия, жаңғырту, реформа, ақаулар, Конституциялық практика.

В статье дана оценка поправок к Конституции РФ, принятых в 2020 году. Рассмотрен процесс их принятия, особенности по сравнению с ранее принятыми поправками, а также формально-юридические недостатки. Среди особенностей новых поправок отмечены их масштабность, фундаментальный характер, ориентация на накопленный в стране конституционный опыт в виде предлагаемых ранее законопроектов о поправках, федерального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ и конституционной практики. К числу недостатков поправок отнесены противоречия между новыми и действующими нормами Конституции РФ, нелогичность отдельных положений и избыточность регулирования. Сделан вывод о том, что поправки 2020 года представляют собой не точечную корректировку конституционного текста, а ревизию, фактическое реформирование Основного закона.

Ключевые слова: конституция, поправки, трансформация, ревизия, модернизация, реформа, дефекты, конституционная практика.

The article assesses the amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020. The process of their adoption, features in comparison with previously adopted amendments, as well as formal and legal shortcomings are considered. Among the features of the new amendments are their scale, fundamental nature, orientation on the accumulated constitutional experience in the country in the form of previously proposed draft laws on amendments, Federal legislation, legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation and constitutional practice. The disadvantages of the amendments include contradictions between the new and current norms of the Constitution of the Russian Federation, the illogic of certain provisions and redundancy of regulation. It is concluded that the 2020 amendments are not a point correction of the constitutional text, but a revision, an actual reform of the Basic law.

Keywords: Constitution, amendments, transformation, revision, modernization, reform, defects, constitutional practice.

15 января 2020 года Президент РФ В. В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию РФ высказал ряд предложений о поправках к Конституции РФ, касающихся, главным образом, изменений в формировании и деятельности некоторых органов верховной власти. Практически одновременно главой государства в Государственную Думу РФ был внесён законопроект о соответствующих поправках к Конституции РФ. Уже 23 января 2020 года Государственная Дума РФ приняла законопроект в 1 чтении. После этого законопроект был существенно доработан и расширен и 10 марта 2020 года состоялось его принятие во 2 чтении. 11 марта 2020 года он был принят в 3 окончательном чтении и в этот же день был одобрен Советом Федерации.

Спустя два дня (14 марта 2020 года) Президент подписал Закон РФ о поправке к Конституции РФ №885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1]. Наконец, 16 марта 2020 года Конституционный Суд РФ дал положительное заключение о соответствии Закона РФ о поправке к Конституции главам 1, 2 и 9 Конституции РФ, то есть ее незыблемым положениям, которые не могут быть подвергнуты каким-либо поправкам. На 22 апреля 2020 года было назначено всенародное голосование по вопросу поддержки гражданами РФ принятых поправок. Как видно, за два месяца высшими органами государственной власти России были решены

важнейшие вопросы дальнейшего развития страны, а весь молниеносный процесс внесения поправок в Основной закон страны оппозиционные политики и авторитетные эксперты обозначили метким словосочетанием «конституционный блицкриг».

Что представляют собой данные поправки? Каков их подтекст? Насколько принятые поправки совершенны с формально-юридической точки зрения? По этим очевидно злободневным вопросам хотелось бы высказать некоторые соображения.

Во-первых, по сравнению с четырьмя законами РФ о поправках к Конституции РФ, которые были приняты ранее (2008 и 2014 гг.) поправки 2020 года являются наиболее масштабными. Они затрагивают 41 статью, расположенную в главах 3, 4, 5, 6, 7, 8 Конституции РФ. Общее количество затронутых поправками положений превышает 200. При этом принятые поправки вышли далеко за пределы предложений Президента РФ [2], хотя последние, безусловно, нашли отражение в тексте принятых поправок. Более того, Закон РФ о поправках №885214-7 предусматривает новые для отечественного конституционного права институты (в частности, федеральные территории (ч. 1 ст. 67), предварительный конституционный контроль Конституционного Суда РФ (ч. 5.1 ст. 125)), а также возводит на уровень конституционного регулирования некоторые явления, порожденные конституционной практикой. Так, в условиях форсированного развития цифровых технологий п. «и», «м» ст. 71 дополняют перечень предметов ведения Российской Федерации такими вопросами, как «информационные технологии», «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»; п. «е.5» ст. 83

устанавливает целевое назначение Государственного совета; ст. 113 и ч. 1 ст. 115 упоминают поручения Президента РФ.

Во-вторых, по своему содержанию и значению принятые поправки имеют глубокий фундаментальный характер. Небольшое количество норм социально-гуманистической направленности (например, о МРОТ не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране) сопровождается объёмными и подробными положениями о трансформация верховной власти. Лейтмотивом изменений, которые

вытекают из смысла принятых новелл, является дальнейшее усиление главы государства, расширение возможностей влияния парламента на правительство, национализация властной элиты и инкорпорация местного самоуправления в единую систему публичной власти. Каждую тенденцию можно обосновать ссылками на текст поправок.

В частности, расширяется воздействие Президента РФ на органы всех ветвей государственной власти. Теперь общее руководство Правительством РФ осуществляет глава государства (п. «б» ст. 83). От политического усмотрения Президента РФ теперь будет зависеть возможность роспуска Государственной Думы РФ или её сохранения (ч. 4 ст. 111, ч. 4 ст. 112 и ч. 4 ст. 117). При этом появляется новое (третье по счёту) основание роспуска Государственной Думы: трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур более одной трети должностей членов Правительства (ч. 4 ст. 112).

Более того, теперь с Президента РФ на Государственную Думу перекладывается политическая ответственность за неудачные кадровые решения по составу Правительства РФ. Согласно поправкам, Дума «утверждает» кандидатуру Председателя Правительства РФ, его заместителей и ряда федеральных министров, после чего на должность их назначает Президент РФ (п. «а», «а.1» ст. 103). По существу, формирование состава Правительства осуществляет Государственная Дума, которая принимает на себя ответственность за эффективность дальнейшей работы этих должностных лиц. Но фактически кадровые решения принимаются главой государства, который подбирает и предлагает кандидатуры членов Правительства РФ (и Государственная Дума, минимизируя риск быть распущенной, с высокой степенью вероятности их утвердит), назначает их на должность и принимает в одностороннем порядке решения об освобождении от должности. С политической точки зрения Президент становится неуязвимым, а удар потенциальной критики берет на себя нижняя палата парламента. Президент, напротив, может быстро восстановить справедливость и набрать «политические очки», освободив того или иного члена Правительства от должности.

Президент РФ также усиливает влияние на судебную власть, получив новое полномочие

вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и его судей, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и его судей, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов (п. «л» ст. 102).

В-третьих, рассматриваемые поправки не обладают абсолютной содержательной новизной, поскольку в определённой мере основаны на накопленном конституционном опыте, нашедшем выражение в текущем федеральном законодательстве, правовых позициях Конституционного Суда РФ и предлагаемых ранее законопроектах о поправках к Основному закону.

Так, в 1998 году депутатами Государственной Думы был внесён законопроект «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации», в котором предлагалось предоставить палатам Федерального Собрания право на осуществление парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, в том числе образование комиссий для проведения парламентских расследований. 30 июня 1998 года он был принят к рассмотрению протоколом №147 заседания Совета Государственной Думы, но 14 октября 1998 года не был принят при рассмотрении в первом чтении (Постановление №3081-П ГД) [3]. Теперь отдельные полномочия палат Федерального Собрания в части парламентского контроля получили закрепление в п. «м» ч. 1 ст. 102, п. «г.1» ч. 1 ст. 103 и ст. 103.1 Конституции РФ. Еще один законопроект 1999 года предусматривал необходимость получения Президентом согласия (но не «утверждения») Государственной Думы на назначение им на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ и некоторых федеральных министров. Проект Закона РФ «О поправках к статьям 83, 103, 112 Конституции Российской Федерации» был внесён 16 сентября 1999 года в Государственную Думу её депутатами, а 22 сентября 1999 года был отклонен ее Постановлением №4337-П ГД [4]. В 2020 году идея этого законопроекта в части «утверждения» нижней палатой парламента заместителей Председателя Правительства РФ

и ряда федеральных министров оказалась уже востребованной (ч. 2 ст. 112).

Пункт «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ расширил перечень объектов проверки на конституционность за счёт федеральных конституционных законов, хотя правовую позицию о допустимости такой проверки Конституционный Суд вывел в своём Постановлении от 11 июня 2003 года №10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» [5].

Наблюдаются в проекте о поправках и заимствования из текущего законодательства. Например, ч. 2 ст. 70 Конституции РФ была дополнена следующим положением: «Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом». Данной поправкой было устранено противоречие, обусловленное переносом в 2007 году Конституционного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург, что нашло формализацию в ст. 115 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ред. от 5 февраля 2007 года [6]. Дело в том, что до декабря 2014 года Закон РФ «О статусе столицы

Российской Федерации» предусматривал, что именно столица является местом нахождения федеральных органов государственной власти России (ст. 1) [7], что повлекло за собой сохраняющуюся в течение 7 лет коллизию между названными законами.

Или другой пример. В соответствии с новыми поправками (п. «д.1» ст. 83) выделена категория руководителей федеральных органов исполнительной власти, которые подчинены непосредственно Президенту РФ и которых он назначает на должность и освобождает от должности - ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. По сути, до конституционного уровня была «поднята» норма ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», изначально закрепившая и в

последующем расширившая перечень федеральных органов исполнительной власти, находящихся под непосредственным руководством главы государства [8].

В-четвертых, закону о поправках, к сожалению, не удалось избежать определенных дефектов, снижающих его юридическое качество. Полагаю, речь можно вести о следующем.

1) Наблюдается рассогласование между новыми и уже действующими нормами Конституции РФ. На наш взгляд, некоторые новые нормы входят в противоречие с основами конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 16). Например, не ясно насколько со ст. 12 Конституции, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» гармонируют новые положения ч. 3 ст. 132 о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 131, в соответствии с которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Очевидно, внесенные новеллы повлекут за собой дальнейшую этатизацию местного самоуправления и разрыв с идеями местного самоуправления, заложенными «отцами-основателями» Конституции РФ.

Напряжение просматривается и между «рядовыми» нормами Основного закона, в частности, между п. «г» ст. 71 и п. «н» ст. 72. Пункт «н» ст. 72 в прошлом и сейчас относит к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Но в рамках поправок п. «г» ст. 71 был дополнен таким предметом исключительного ведения Российской Федерации как «организация публичной власти». Возникает резонный вопрос о соотношении этих понятий и предположение о фактической трансформации предмета совместного ведения в предмет исключительного ведения Федерации.

2) В некоторых поправках не просматривается логика. Так, ст. 125 дополнена ч. 5.1, в соответствии с которой Конституционному Суду РФ предоставляются три дополнительных полномочия. Однако на фоне расширения полномочий и потенциального увеличения объема работы Суда количество судей в ч. 1 ст. 125 снижено с 19 до 11.

Также Конституционный Суд РФ наделен правом в порядке предварительного конституционного контроля по запросу Президента РФ проверять конституционность законопроектов субъектов РФ (п. «в» ч. 5.1 ст. 125). Но насколько это осуществимо с учётом наличия 85 субъектов РФ и огромного количества законопроектов, принимаемых в них? Думается, здесь целесообразно было ограничиться только проектами конституций (уставов) субъектов РФ и проектами законов о поправках к ним, в противном случае норма становится труднореализуемой.

Некоторые нормы нелогичны с точки зрения их месторасположения, хотя это объясняется спецификой структуры Конституции РФ и наличием в ней трёх неприкосновенных глав – 1, 2 и 9. Особенно это актуально для главы 3 «Федеративное устройство». К примеру, там появилась важная с социально-политической точки зрения, но неудачная с точки зрения места размещения норма следующего содержания: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

3) В поправках встречаются избыточные для уровня Конституции РФ положения, которые можно было бы включить в текущее законодательство. Например, в п. «е. 5» ст. 83 расписана мотивация конституирования Государственного Совета, а в п. «ж» ст. 83 закреплено обоснование создания Совета Безопасности. Это достаточно указать в соответствующих федеральных законах, к которым в этих нормах сделана отсылка, тем более, что мотивация создания других высших органов государственной власти в

Конституции РФ не закреплена. Кроме того, в законопроекте 5 раз закрепляются одни и те же положения о национализации элиты, о введении ограничений на занятие должностей Президента, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, членов Правительства, судей. Достаточно сконцентрировать эти положения в одном месте, хотя здесь затруднения могут быть обусловлены структурой действующей Конституции. Во всяком случае в отношении сенаторов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы это можно было бы сделать в одной статье в рамках главы 5 «Федеральное Собрание», а в отношении судей закрепить ограничения на уровне обыкновенного закона.

Итак, думается, поправки 2020 года представляют собой не точечную корректировку конституционного текста, а ревизию Основного закона. Как известно, одно из смысловых значений термина «ревизия» означает «пересмотр

учения, теории, взглядов, актов с целью внесения в них коренных изменений» [9, с. 515]. Именно это явление, исходя из его масштабов, глубины и прогнозируемых последствий, наиболее применимо к современной текстуальной модернизации российской Конституции. Каким будет общественно-политический эффект от новых поправок – покажет время.

Список использованной литературы:

1. Собрание законодательства РФ. 2020. №11. Ст. 1416.
2. Российская газета. 2020. №7. 16 января.
3. URL.:http://www.constitution.garant.ru/DOC_3005162.htm
4. Собрание законодательства РФ. 1999. №40. Ст. 4792.
5. Собрание законодательства РФ. 2003. №25. Ст. 2564.
6. Собрание законодательства РФ. 2007. №7. Ст. 829.
7. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №19. Ст. 683.
8. Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712.
9. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. СПб.: Дуэт, 1994.

Аничкин Евгений Сергеевич

заң ғылымдарының докторы

Лауазымы: Алтай мемлекеттік университетінің еңбек, экологиялық құқық және азаматтық іс жүргізу кафедрасының меңгерушісі

Пошталық мекен-жайы: 656049, Ресей Федерациясы, Алтай өлкесі, Барнаул қ., Социалистік даңғылы, 68, каб. 202а.

Ұялы. тел: 89132128109

E-mail: rrd231@rambler.ru

Ресейдің 2020 жылғы конституциялық модернизациясы: Негізгі заңның нүктелік түзетулері немесе ревизиясы?

Аничкин Евгений Сергеевич

доктор юридических наук

Должность: заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса Алтайского государственного университета

Почтовый адрес: 656049, Российская Федерация, Алтайский край, г. Барнаул, проспект Социалистический, 68, каб. 202а.

Сот. тел: 89132128109

E-mail: rrd231@rambler.ru

Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия Основного закона?

Anichkin Yevgeny Sergeevich

Doctor of law

Position: head of the Department of labor, environmental law and civil procedure of the Altai state University

Postal address: 656049, Russian Federation, Altai territory, Barnaul, Prospekt Sotsialisticheskiiy, 68, Kav. 202A.

Cell phone: 89132128109

E-mail: rrd231@rambler.ru

Constitutional modernization of Russia in 2020: point amendments or revision of the Basic law?