



Тема номера:

Конституционная реформа-2020

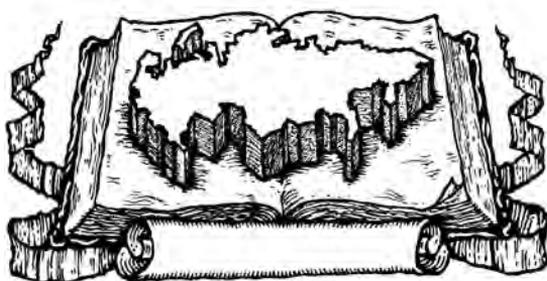


Март-апрель 2020. № 5 (23)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК № 5 (23)

Независимый журнал по вопросам конституционализма

Тема номера:
Конституционная реформа-2020



Фонд конституционных реформ

Москва
Март-апрель 2020

«Конституционный вестник», № 5 (23), март-апрель 2020 г.

- Бюллетень «Конституционный вестник» учрежден по решению Конституционной комиссии РСФСР распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1990 г.
- Издавался Конституционной комиссией Российской Федерации с октября 1990 г. по май 1993 г.
- В 1994 г. возобновлен как издание Российского фонда конституционных реформ (Свидетельство о регистрации № 012377, выдано Министерством печати Российской Федерации 8.02.1994)
- С 2008 г. — издание Фонда конституционных реформ

Главный редактор

А.Ю. Царёв

Редакционный совет

О.Г. Румянцев (*председатель Редакционного совета*),
А.М. Воробьёв, Е.А. Гутова, Е.А. Данилов, А.А. Дегтярёв,
А.Н. Домрин, А.Д. Жилкин, А.В. Зуйков, В.Б. Исаков, В.В. Калачев,
М.А. Краснов, В.И. Лафитский, П.А. Лысов, О.Г. Подоплелова,
А.Ю. Царёв, И.Г. Шаблинский, В.Л. Шейнис, К.В. Янков

Художник

А.В. Кулагин

Фотографии: Е.А. Гутова, Т.И. Карамов

Адрес редакции: 123242, г. Москва, пер. Капранова, д. 3, стр. 2, офис 214

Телефон: +7(495) 123-45-06

Электронная почта: assistant@rfcr.ru

*Мнения, высказанные в опубликованных материалах, могут не совпадать с позицией редсовета и редакции журнала.
Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией журнала «Конституционный вестник».*

© Фонд конституционных реформ, 2020

*О.Ю. Болдырев,
кандидат юридических наук,
ассистент кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
доцент кафедры муниципального права РУДН*

Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?

В настоящей статье рассматривается внесенный Президентом РФ проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее — предлагаемые поправки) через призму авторской классификации проблем действующей Конституции РФ, в соответствии с которой существующие в конституционном праве России проблемы можно разделить на три группы:

1) проблемы, не решенные принятием действующей Конституцией в достаточной степени (проблему вроде пытались решить, внимание ей в Конституции уделено, но результат оказался неудовлетворительным);

2) проблемы, порожденные действующей Конституцией, то есть вызванные именно ее нормами;

3) проблемы, «не замеченные» при разработке действующей Конституции, то есть сравнительно новые, не признаваемые тогда актуальными¹.

Проанализируем, насколько предлагаемые поправки позволяют решить названные группы проблем и не создают ли они новые угрозы.

1. Проблемы, не решенные принятием Конституции РФ, в частности, в силу декларативности ряда ее положений, в том числе о правах и свободах, о независимости местного самоуправления, о характеристиках государства, закрепленных в статьях 1 и 7 Конституции РФ, но не обеспеченных необходимыми процедурами и механизмами ответственности. Решают ли предлагаемые поправки данные проблемы?

В части дополнительных гарантий реализации принципа социального государства и социальных прав граждан в законопроекте предусмотрено, что МРОТ будет не ниже величины прожиточного минимума, закреплены принципы солидарности поколений в пенсионной системе и гарантия индексации размеров пенсий. Однако эти нормы представляются недостаточными, в частности, предлагаемые «гарантии» могут выхолащиваться повышением пенсионного возраста (ограничения которого не предусмотрены, как и усложненные процедуры его изменения), а также низкими размерами пенсий. Кроме того, есть опасность, что термины «справедливость» и «солидарность» применительно к пенсионной системе могут толковаться по-разному. Отсутствуют и требования в части сокращения неравенства — нет

¹ В этой статье содержится лишь краткое напоминание о предложенной классификации, подробнее см.: *Болдырев О.Ю.* Новый век — новые проблемы. О проблемах Конституции России, ею порожденных, не разрешенных, не спрогнозированных // Конституционный вестник. 2019. № 4 (22). С. 158–165.

прогрессивного налогообложения (например, в Испании, Италии и Швейцарии это предусмотрено в конституциях), норм о недопустимости концентрации богатства в руках немногих индивидов и необходимости сокращения имущественного неравенства, которые есть в зарубежных конституциях¹. Не препятствуют предлагаемые поправки и уже запущенным процессам коммерциализации здравоохранения, образования и социальной сферы в целом.

Казалось бы, эти проблемы мог решить Конституционный Суд РФ, если бы признал не соответствующими Конституции, например, нормы законов, институционально оформляющие коммерциализацию здравоохранения, в частности, часть 2 статьи 19 и часть 4 статьи 80 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», из которых вытекает, что медицинская помощь оказывается бесплатно лишь «в гарантированном объеме» в соответствии с «программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи», которая утверждается Правительством РФ. Конституционный Суд мог бы признать, что совокупность этих норм не соответствует статьям 7 и 41 Конституции РФ. Или если бы Конституционный Суд путем толкования вывел из ст. 7 Конституции необходимость прогрессивного налогообложения, аналогично тому, как это сделал Федеральный Конституционный Суд ФРГ². Но, учитывая, что Конституционный Суд до сих пор этого не сделал, а проблема является острой, было бы актуальным закрепление соответствующих положений в Конституции, как, например, это закреплено в статье 196 Конституции Бразилии: «Здоровье — право всех и обязанность государства».

Некоторые же предлагаемые поправки не только не являются дополнительными гарантиями конституционных принципов, но, возможно, противоречат им. Так, дискуссионной представляется поправка в статью 133 Конституции РФ. Если раньше среди гарантий местного самоуправления называлась «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», то теперь — «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение». Получается, что в иных случаях гарантированная ранее компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, уже не предусматривается.

Закрепление же термина «публичная власть» (ранее использовавшегося теоретиками и Конституционным Судом РФ), как объединяющего государственную власть и местное самоуправление, в совокупности с другими нормами создает риск постепенного встраивания местного самоуправления в единую «вертикаль» власти.

2. Проблемы, порожденные действием Конституцией, состоят, прежде всего, в отсутствии сдержек и противовесов в системе органов власти, в несбалансированности широких полномочий Президента РФ и его подконтрольности и ответственности (ответственность за социально-экономическую политику возлагается на Пра-

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12 (144). С. 25–26.

² См.: Любе-Вольфф Г. Принцип социального государства в практике конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 71–72.

вительство и Центральный банк, несмотря на имеющиеся у Президента властные инструменты).

Другой принципиальный дефект состоит в следующем. В статье 16 Конституции сказано, что никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя (положениям первой ее главы). Однако проверка Конституционным Судом других положений Конституции на соответствие этим основам, как и поправок к ней, не предусмотрена.

Решают ли предлагаемые поправки к Конституции данные проблемы?

Предлагаемыми поправками предусматривается несколько ограничить Президента, в частности, запретить одному и тому же лицу занимать должность Президента «более двух сроков» (а не «более двух сроков подряд», как сейчас). Но сразу и опасность: возможно толкование, в соответствии с которым после внесения изменений в Конституцию эти два срока начнут отсчитываться заново. Обсуждаются и иные варианты: постепенный переход к парламентской системе или к фактическому верховенству Государственного Совета, в результате которого должность Президента окажется менее значимой. В пользу парламентского варианта, как будто, говорят и продекларированное в Послании Президента повышение «роли и значения Парламента страны», и предусмотренное в предлагаемых поправках полномочие Государственной Думы по утверждению кандидатур на должности членов Правительства. Однако, во-первых, предоставление парламенту только этого полномочия нельзя рассматривать в качестве движения в направлении парламентской республики. Как известно, такое полномочие есть и у Конгресса США — президентской республики. Во-вторых, освобождение министров от должности остается прерогативой Президента. Этим выхолащивается смысл предлагаемой нормы, в соответствии с которой Президент «не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой». Он обязан их назначить, но вправе на следующий же день освободить от должности. Очевидно, что сохраняется большая зависимость членов Правительства не от того, кто утвердил их кандидатуры перед назначением, а от того, кто может их в любой момент освободить от должности. Для сравнения напомним, что даже в президентской республике США против Президента Э. Джонсона возбуждали процедуру импичмента в связи с незаконной — не согласованной с Парламентом — отставкой военного министра.

Более того, в соответствии с предлагаемыми поправками ряд кандидатур на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти выводятся из числа утверждаемых Государственной Думой — для их назначения требуются лишь «консультации» с Советом Федерации. Речь будто бы идет о так называемом силовом блоке, но словосочетание «ведающих вопросами» дает возможность создания большего количества органов исполнительной власти, которые можно отнести к «ведающим вопросами». Например, к «ведающим вопросами обороны» можно отнести не только министра обороны, но и министров, ведающих оборонной промышленностью. Таким образом, количество министерств, руководители которых перед назначением должны утверждаться Государственной Думой, будет сокращаться.

В остальном предлагаемые поправки не только не решают заложенную в Конституции 1993 г. проблему дисбалансов в системе сдержек и противовесов, но,

напротив, обостряют ее. Наблюдается еще более очевидное усиление полномочий Президента РФ. В частности, предлагается предоставить Президенту полномочие определять «органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ». То есть на уровне Конституции РФ легитимизировать то, что ранее осуществлялось по Указу Президента, конституционность чего была дискуссионной — подчинение органов исполнительной власти непосредственно Президенту РФ. Причем без гарантий того, что в ведении Президента останется лишь так называемый силовой блок.

Наблюдается и закрепление на уровне Конституции кадровых полномочий Президента в отношении не только судей, но и председателей и заместителей председателей судов (представление к назначению в высших судах и назначение в других федеральных судах). А закрепление полномочий по внесению представлений о прекращении полномочий судей Конституционного Суда, Верховного Суда, кассационных и апелляционных судов — это фактически отмена принципа несменяемости судей (казалось бы, святого принципа, гарантирующего их независимость).

Предлагается и усиление (даже по сравнению с предыдущей поправкой к Конституции 2014 г.) кадровой зависимости Прокуратуры — согласование кандидатур на должности прокуроров субъектов РФ с субъектами Федерации заменяется «консультациями» с Советом Федерации.

Появляются у Президента РФ и более тонкие механизмы влияния, в частности, возможность обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности законов в порядке предварительного конституционного контроля. Это касается не только федеральных законов, но и федеральных конституционных законов, принятию которых, по действующей Конституции, Президент противодействовать не может.

Отметим, что институт предварительного конституционного контроля в отношении нормативно-правовых актов известен зарубежному, в частности, французскому конституционному праву. Вопрос о целесообразности его введения требует отдельного обсуждения. Но если его и вводить, то почему по запросам лишь Президента РФ?

При этом часть полномочий Президента РФ отходит к Государственному Совету (или делится между Президентом и Государственным Советом — возможно различное толкование), который формируется самим Президентом. И это полномочия не консультативного характера, а ярко выражено властные: «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Это широкие полномочия и, как показывает практика, позволяющие выводить из них иные «подразумеваемые» полномочия. Представляется, что это прямое противоречие главе 1 Конституции («Основы конституционного строя»), в которой определены органы, осуществляющие государственную власть в России, и сказано, что никакие другие положения Конституции не могут противоречить положениям ее первой главы.

Конституционному Суду, кроме названного выше полномочия проверять конституционность федеральных законов до их подписания, предлагается проверять

в таком же порядке и конституционность законов субъектов Федерации. Но опять же — лишь по представлению Президента.

Кроме того, содержащийся в Конституции перечень полномочий Конституционного Суда предлагается сделать открытым: «осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом» (на практике это уже имело место, в том числе в декабре 2015 г.). Законодательное расширение полномочий Конституционного Суда, причем в ряде случаев осуществление их лишь по представлению Президента, может привести к тому, что Конституционный Суд окажется перегружен делами и будет рассматривать в первую очередь запросы Президента. От этого пострадают иные субъекты, имеющие право обращаться в Конституционный Суд (прежде всего граждане).

Таким образом, представляется, что предлагаемые поправки не решают проблемы, заложенные в Конституции РФ в части дисбалансов в системе власти, а также создают новые угрозы. При этом не предусматривается механизм проверки ни самих поправок, ни итогового результата на соответствие основам конституционного строя.

3. К третьей группе проблем, «не замеченных» при разработке Конституции РФ и явившихся вызовами современности, можно отнести следующие.

В Конституции РФ были закреплены характеристики государства, разработанные либо классиками философии (например, «правовое государство»), либо в XIX–XX вв. («социальное государство»), но не те, которыми сегодня во многом определяется место государства в мировой «центр-периферийной» иерархии, — необходимость созидательного научно-технологического и промышленно-технологического развития. Представляется, что это актуально в условиях, когда государственная политика на протяжении многих лет подвергается исследователями критике за ее ориентацию на интересы тех сфер бизнеса, которые связаны с финансово-спекулятивной деятельностью и паразитированием на экспорте сырья — в ущерб предприятиям реального сектора экономики, а также за необеспечение условий работы и достойной жизни для естественных ученых, что вызывает так называемую утечку мозгов. Показательно, что некоторые конституции содержат специальные требования в этой части, пусть и декларативные. Например, в статье 9 Конституции Италии установлено: «Республика поощряет развитие культуры, научных и технических исследований».

Не содержит Конституция РФ и закрепления особо ценных и значимых учреждений и объектов, в отношении которых установлены запрет ликвидации, ограничения на приватизацию, в целом механизмы защиты, а также обязанности приумножать достижения предыдущих поколений, что известно зарубежным конституциям. Это касается не только природных ресурсов, для приватизации которых не установлено ограничений, но и ключевых научных, инфраструктурных, культурных учреждений. Это позволило в 2013 г. провести реорганизацию РАН (в первом чтении предлагалась вообще ее «ликвидация»), а ранее — фактически ликвидировать созданную в СССР единую электроэнергетическую систему (в рамках реформы РАО «ЕЭС России»).

Далее. Сегодня, в условиях глобализации, одной из наиболее актуальных проблем является проблема обеспечения суверенитета государства. Положения о су-

веренитете содержатся в действующей Конституции, но отметим появление новых вызовов ему, которые в 1993 г. еще не были столь очевидны разработчикам нашей Конституции. В частности, это финансовые инструменты десоверенизации государств (например, через хранение государственных резервов в финансовых инструментах иных государств, в первую очередь — США, или через проведение центральными банками так называемой политики «*currency board*» и привязывание объема эмиссии национальной денежной единицы к объему иностранной валюты, как правило — долларов, полученных за экспорт природных ресурсов¹). Также апробированные в мировой практике инструменты доступа иностранных государств и ТНК к национальным природным ресурсам даже при формальном закреплении за ними государственной собственности (чего, кстати, в Конституции РФ, в отличие от ряда иных конституций, не сделано, но в статье 9 закреплена возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности) — через «соглашения о разделе продукции» и иные концессионные и инвестиционные соглашения, международные договоры по типу Договора к Энергетической хартии и т.д.

Решают ли предлагаемые поправки к Конституции данные проблемы?

Продекларированы дополнительные гарантии реализации принципа государственного суверенитета. Вводятся для ряда должностных лиц цензы оседлости и требования не только российского гражданства, но и отсутствия документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства (хотя такие ограничения уже имеются в законах).

Дополнение же статьи 79 Конституции РФ нормой, в соответствии с которой решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению, лишь воспроизводит позицию, сформулированную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года № 21-П.

В соответствии с предлагаемыми поправками Конституционный Суд должен решать вопрос «о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации». Однако предлагаемая формулировка представляется не совсем корректной: получается, что Конституционный Суд будет не проверять, соответствует ли Конституции РФ истолкование положений международных договоров межгосударственными органами, и на основе этого однозначно разрешать вопрос о возможности их исполнения, а разрешать вопрос о возможности исполнения их решений, как бы априори в истолковании противоречащих Конституции РФ. Возможно, это ошибка с точки зрения юридической техники, но достаточно существенная.

Представляется, что статья 79 Конституции РФ действительно требует корректировки, но по другой причине: она недостаточно ясна. В частности, из Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и Постановления Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 года № 17-П вытекают разные

¹ Отметим, что статусу Центрального банка уделялось внимание при разработке Конституции, но не был в достаточной степени осознан и проанализирован вопрос о его роли в вопросе сохранения финансового суверенитета государства.

ответы на вопрос о понимании содержащегося в статье 79 термина «межгосударственные объединения» и его соотношении с термином «международные организации» (а от определенности в этом зависит ответ на вопрос: любой ли международной организации Россия может передать часть своих полномочий?). Заметим, что в отличие от ряда зарубежных конституций в Конституции РФ не разграничены разные виды международных и наднациональных образований.

Вопрос об обоснованности уступки части суверенитета государства (пусть и маскируемой под уступку лишь полномочий государства), в том числе в рамках интеграционных процессов, — вопрос политический. Но с точки зрения конституционно-правовой представляется важным установление пределов подобной уступки и усложненных процедур принятия соответствующих решений. Зарубежный опыт конституционного регулирования в этой части богат и разнообразен, однако в Конституции РФ он не учтен¹.

Таким образом, представляется, что предлагаемые поправки не решают и проблемы, «не замеченные» при разработке Конституции РФ 1993 г., в том числе в части подлинного обеспечения суверенитета в условиях новых вызовов.

Отметим также, что в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» одним законом РФ о поправке к Конституции «охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста». Однако внесенный законопроект, называемый «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», «охватывает» не взаимосвязанные изменения, в том числе по социальным вопросам. Представляется, что возникает опасность манипулирования сознанием народа и его представителей: единым пакетом вносятся важные для населения социальные положения и важные с точки зрения Президента РФ положения об организации системы власти.

В заключение обратим внимание, что вынесение закона РФ о поправке к Конституции на «общероссийское голосование» в действующей Конституции не предусмотрено. Неясным является и термин «общероссийское голосование»: это императивная форма демократии или консультативная? В Конституции есть лишь термины «референдум» и «всенародное голосование» (последнее применительно к проекту новой Конституции, но не к поправкам к Конституции действующей). К сожалению, законодательство дает основания рассматривать «голосование» как консультативную форму, например, в части 5 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что положения законов, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, к голосованию по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования не применяются. Таким образом, юридическая сила «общероссийского голосования» может быть истолкована по-разному.

¹ Подробнее эти и иные вопросы см.: *Болдырев О.Ю.* Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2018.