

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИЯ

Авдеев Дмитрий Александрович,

Тюменский государственный университет,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: ПОИСК ЖЕЛАЕМОГО ИЛИ КОНСТАТАЦИЯ СУЩЕГО

Мыслителей Античности, философов Средневековья и Нового времени, дореволюционных правоведов и современных ученых-конституционалистов всегда интересовали проблемы государственного строительства и поиск наилучшей организации публичной власти. Идеи о правовом государстве и гражданском обществе, правовой свободе человека легли в основу обоснования конституционной модели организации публичной власти, что находит свое отражение в разработке и принятии конституции, которая содержит в себе принципы организации публичной власти, закрепляет правовой статус высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом, устанавливает рамки правовой свободы человека и его место в системе «человек — общество — государство».

Принятие конституции является знаковым событием в истории любого государства, а закрепляемые в ней положения служат индикатором дальнейшего развития государства и общества. Устанавливаемая в конституции система публичной власти не только является отражением политической борьбы различных сил и их соотношения, но представляет собой оптимальную на момент ее принятия систему организации высших органов власти и управления. С появлением первых конституций государственное устройство той или иной страны получает «юридический каркас» организации публичной власти, который выражается в виде системы органов власти и управления, принципах их деятельности и территориального функционирования. Конституционные положения служат вектором дальнейшего развития общественных процессов и эволюции государственно-правовых институтов.

По прошествии времени наступает необходимость внесения в конституционный текст изменений, вызванных апробацией положений и принципов конституции. Данный процесс неизбежен, это дело только времени. Если конституция сама по себе не декларативна, то изменения могут быть внесены, как правило, в первые двадцать лет ее существования.

Отечественный опыт принятия конституций свидетельствует, что в конституции не вносились изменения, а по прошествии времени принимались новые. Исключением является Конституция РСФСР 1978 года, в которую за несколько лет в период с 1989 по 1992 годы было внесено более трехсот изменений и дополнений. Это было вызвано социально-экономическими и политико-правовыми преобразованиями, которые наметились в конце 80-х годов XX века и привели к разработке новой конституции, существенно отличающейся от предыдущих.

Следует отметить, что сама по себе конституция советского типа представляла, скорее, декларативный политический документ юридического содержания и, как правило, непосредственно не применялась, а всё регулирование происходило на основе норм текущего законодательства, что, в свою очередь, существенно наносило урон авторитету конституции как высшему закону государства и основному закону общества. Такое отношение к конституции, складывавшееся десятилетиями, находит

свое отражение в современном российском обществе, где, к сожалению, большая часть населения или не читала Конституцию Российской Федерации, или же относится к ее положениям скептически.

Авторитет Конституции в правовом государстве незыблем и непререкаем, а следовательно, сама складывающаяся правовая практика должна об этом свидетельствовать и подтверждать высокий уровень конституционных положений, их непосредственный характер и значимость в государственной и общественной жизни. В этой связи любые конституционные изменения должны быть направлены на дальнейшее развитие заложенной в конституции модели организации публичной власти, совершенствовании деятельности ее органов.

Конституция способствует эволюционному, выверенному пути развития общественных отношений и государственно-правовых институтов. Однако по прошествии времени неизбежно возникают определенного рода сложности, требующие изменений и корреляции конституционных положений. При этом модернизация или какая-либо иная трансформация публичной власти возможна как насильственным путем ее осуществления (революция, бунт, мятеж и т. д.), так и ненасильственным (легальным, законным). Если же изменения касаются существенных аспектов организации публичной власти (порядка образования (формирования) органов публичной власти, взаимодействия их между собой, появления (упразднения) иных органов власти и управления и т. д., и т. п.), то речь может идти о конституционной реформе.

В свою очередь, конституционные реформы можно различать по масштабу их осуществления и кругу тех вопросов, которые ими затрагиваются, то есть подвергаются изменениям. Так, можно выделить конституционные реформы фрагментарного (точечного) и полномасштабного характера. Конституционная реформа, как правило, сопровождается не только изменениями самого текста Конституции, но и корреляцией положений действующего законодательства.

Обратимся к отечественному опыту государственного строительства. Конституционные поправки 2008 и 2014 годов носили фрагментарный (точечный) характер и были направлены на изменение отдельных элементов правового статуса высших органов государственной власти. Первые поправки в Конституцию Российской Федерации были приняты 30 декабря 2008 года. Это были Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»¹ и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»².

В 2014 году было принято также два Закона о поправках в Конституцию Российской Федерации. В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»³ были внесены изменения в судебную систему и организацию органов прокуратуры. Ключевым изменением стало упразднение Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Кстати, данным Законом о поправке было изменено наименование седьмой главы Конституции Российской Федерации (Глава 7 стала именоваться «Судебная власть и прокуратура»).

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ предоставил Президенту Российской Федерации право назначать в состав Совета Федерации не более 10 % представителей Российской Федерации от общего числа членов Совета Федерации.

Таким образом, все вышеуказанные четыре Закона о поправках носили фрагментарный (точечный) характер, были направлены на изменения отдельных элементов организации государственной власти и не вызвали существенного изменения системы государственного управления.

Однако вне зависимости от фрагментарных изменений Конституции рано или поздно наступает момент, когда возникает необходимость в преобразовании или же модернизации всего или же большей части конституционного текста. Это, как правило, вызвано изменениями отдельных системных элементов государственного управления.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4202.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

Известно, что процедура внесения поправок в Конституцию Российской Федерации регламентируется нормами главы 9 Конституции и положениями Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁵. При этом нельзя не отметить некую юридическую абсурдность регулирования некоторых аспектов процесса изменения положений глав с 3 по 8 Конституции Федеральным законом — актом нижестоящей силы, содержащим положения о процедуре внесения поправок в Конституцию. Именно данный Федеральный закон указывает, в каких формах возможна конституционная поправка, в какие сроки законодательные органы государственной власти субъектов Федерации должны рассмотреть (одобрить) предлагаемую поправку и иные процедурные моменты.

Обращаем внимание: немаловажным условием принятия конституционных поправок является то, что в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона взаимосвязанные изменения конституционного текста охватываются одним Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. В свою очередь, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁶ (далее Закон о поправке 2020) не только содержит в себе изменения, направленные на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, но и предусматривает отдельные положения, не связанные с организацией и деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления публичной власти. В этой связи считаем, что необходимо было принимать отдельные Законы о поправках, как этого требует Федеральный закон и как складывалась практика принятия конституционных поправок в 2008 и 2014 годах.

Закон о поправке 2020 содержал 206 различного рода изменений конституционных норм и положений глав с 3 по 8 Конституции. Это позволяет говорить, что предлагаемые конституционные поправки носят не только фрагментарный (точечный) характер — они направлены на конституционализацию сложившихся в деятельности высших органов государственной власти практики определенных аспектов их взаимодействия и функционирования, а также иных положений и норм, которые содержались в федеральных законах; тем самым их значимость поднимается до уровня конституционной.

Как известно, конституционным изменениям предшествует подготовка, которая выражается в выработке тех или иных проектов планируемых изменений с обязательным экономическим обоснованием. По мнению Н. В. Лебедевой, «при подготовке и рассмотрении поправок к Конституции следует всесторонне проанализировать факторы, побуждающие к их внесению, среди которых: кардинальные изменения, происходящие в социальной, экономической и политической сферах, возникновение новых общественных отношений, недостатки конституционного текста»⁷. Как верно отмечает А. А. Клишас, «оценивая новый проект Конституции, необходимо учитывать механизмы ее реализации с учетом возможных правовых рисков»⁸.

Анализ всех конституционных изменений в рамках данной публикации не представляется возможным, остановимся лишь на одном из самых важных и принципиальных, по нашему мнению, аспектов функционирования высших органов государственной власти — взаимодействии Президента, Правительства и Федерального Собрания, так как именно функционирование данных органов предопределяет модель отечественного государственного управления.

Так, ряд конституционных изменений закрепил сложившуюся практику во взаимоотношениях между Президентом и Правительством. Положение части 1 статьи 110 Конституции положило конец научным дискуссиям относительно места Президента в системе высших органов государственной власти. В соответствии с вышеуказанной нормой Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. Часть 3 этой статьи закрепила на конституционном уровне дихотомический

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁷ Лебедева Н. В. Законы о поправках к Конституции РФ в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 18–21.

⁸ Клишас А. А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 133–136.

характер федеральной исполнительной власти⁹, в соответствии с которым происходит распределение управленческих функций и руководство министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти между Правительством и Президентом Российской Федерации.

«Разделение труда» в сфере исполнительной власти между Президентом и Правительством на конституционном уровне нашло отражение в процедуре назначения федеральных министров, часть из которых назначается и несет ответственность перед Президентом (руководители федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности).

Иные полномочия Президента в сфере исполнительной власти свидетельствуют о его непосредственном влиянии и воздействии на систему исполнительной власти. Конституционное оформление сложившейся природы федеральной исполнительной власти подтверждает, что Президент не просто является верховным правителем и выходит, как полагают многие исследователи, за рамки системы разделения властей, но продолжает контролировать исполнительную власть, констатируя тесную связь главы государства с федеральным высшим коллективным органом исполнительной власти — Правительством, Председатель которого несет персональную ответственность перед Президентом.

Таким образом, конституционные поправки де-юре закрепили сложившуюся де-факто практику взаимодействия между Президентом с одной стороны и Правительством с другой (порядок формирования и распределения полномочий между органами федеральной исполнительной власти и Президентом, контрольно-надзорные президентские прерогативы над органами исполнительной власти и т. д.) и предопределили концентрацию в руках главы государства спектра управленческих полномочий в отношении иных федеральных органов, конституционализируя монархическую модель государственного управления.

⁹ См.: Авдеев Д. А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53–56.