

Петров Алексей Александрович

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»

e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

Petrov Alexey Alexandrovich

Dr. Sci. (Jur.), Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University

e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

УДК 342.4

ПОПРАВКИ 2020 ГОДА И РИСКИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

2020 AMENDMENTS AND RISKS OF STRATEGIC CONSTITUTIONAL INSTABILITY

Аннотация. Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, существенно обновили российский Основной Закон, затронув практически все ключевые аспекты конституционного регулирования. Кроме того, Конституция Российской Федерации обогатилась рядом принципиально новых положений, которые ранее отсутствовали в ее тексте. Можно констатировать, что в конституционно-правовом развитии России начался новый этап. Вместе с тем анализ содержания поправок 2020 года и юридико-технических аспектов их имплементации в тексте Конституции Российской Федерации указывает на ряд проблем, которые в совокупности формируют риски конституционной нестабильности. В статье отмечается, что поправки обострили проблему недостаточности поглавной структуры конституционного текста и ослабили значение особой юридической силы неизменяемых положений Конституции Российской Федерации (прежде всего, ее глав 1 и 2). Кроме того, в Конституции Российской Федерации появились отдельные понятия, которые в ней самой не получили содержательного раскрытия (в качестве примера рассматривается введение института федеральных территорий). В ряде случаев внесенные поправки, закрепляя на конституционном уровне отдельные юридические конструкции, сложившиеся в федеральном законодательстве, не отличаются необходимой полнотой.

Ключевые слова: конституция, конституционные поправки, конституционное регулирование, юридическая техника, федеральные территории, судебная система.

Abstract. The amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 2020 significantly updated the Russian Basic Law, affecting almost every key aspect of constitutional regulation. In addition, the Constitution of the Russian Federation has been enriched with a number of fundamentally new provisions that were previously absent in its text. It can be stated that a new

stage has begun in the constitutional and legal development of Russia. At the same time, an analysis of the content of the 2020 amendments and the legal and technical aspects of their implementation in the text of the Constitution of the Russian Federation indicates a number of problems that together form the risks of constitutional instability. The article notes that the amendments exacerbated the problem of the inadequacy of chapter structure of the constitutional text and weakened the significance of the special legal force of the unchangeable provisions of the Constitution of the Russian Federation (first of all, its chapters 1 and 2). In addition, certain concepts appeared in the Constitution of the Russian Federation, which in it itself did not receive meaningful disclosure (the introduction of the institution of federal territories is considered as an example). In a number of cases, the amendments introduced, fixing at the constitutional level certain legal constructions that have developed in federal legislation, were not formulated in their required completeness.

Key words: constitution, constitutional amendments, constitutional regulation, legal technique, federal territories, judicial system.

Со времени принятия поправок к Конституции Российской Федерации, оформленных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и формирования публичной власти» [3] прошло более года. Можно констатировать, что сходит на нет ажиотаж вокруг этой темы, в значительной степени стимулированный политическим контекстом поправок и выражающийся зачастую в полярных оценках поправок. Соответственно, наступает время взвешенного, нейтрального анализа состоявшихся конституционных изменений, в рамках которого предметом исследования должны быть уже не поправки как таковые, а Конституция Российской Федерации в целом – в той редакции, которая сложилась в результате их принятия.

Анализ изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации, в том числе в совокупности с последовавшей после принятия поправок деятельностью законодателя по их реализации, позволяет указать на ряд их особенностей, которые в целом формируют впечатление об обновленной Конституции как о документе, который в определенной степени утрачивает стабильность.

1. Как известно, Конституция включает в себя преамбулу и два раздела – первый, являющийся с содержательной и функциональной точки зрения

основным и включающий девять глав, которые регулируют соответствующие блоки конституционных вопросов (основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина и т.д.), и второй, объединяющий заключительные и переходные предписания. Механизм внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, урегулированный его главой 9 и Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [2], не предусматривает возможности изменения поглавной структуры конституционного текста. Следовательно, любая конституционная поправка, независимо от ее содержания, не может быть принята без учета этой структуры, а соответствующие элементы конституционного текста должны быть встроены в нее. Если при принятии предыдущих конституционных поправок эта проблема не возникала в силу точечного характера поправок, то поправки 2020 года не только затронули практически все ключевые элементы и аспекты конституционного регулирования, существовавшего на момент их принятия, но и существенно обогатили содержание Конституции Российской Федерации новыми положениями. Именно при их внедрении в текст Конституции явственно обозначилась проблема недостаточной развитости структуры конституционного текста.

В качестве примера можно привести группу поправок, касающихся развития системы социальных гарантий в Российской Федерации. Речь идет, в частности, о новых положениях статьи 75 Конституции, устанавливающих, что Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав; государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации (часть 5); в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом

(часть 6); в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (часть 7). Эти положения помещены в главу 3 Конституции Российской Федерации «Федеративное устройство», хотя очевидно, что по своему содержанию приведенные нормы с вопросами федеративных отношений не связаны. Они развивают предписания статей 7, 37 и 39 Конституции, которые устанавливают основы трудовых прав и социальной поддержки граждан. Невозможность изменения этих статей в порядке поправок к Конституции (см. часть 1 статьи 135 Конституции Российской Федерации) сама по себе вряд ли оправдывает включение приведенных норм в ту главу Конституции, которая не предназначена для регулирования соответствующих вопросов.

Фактически глава 3 Конституции Российской Федерации «Федеративное устройство» превратилась в хранилище конституционных норм, которые не могут быть включены в другие главы Конституции.

2. Это, в свою очередь, создает другую проблему – подрывается авторитет положений главы 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Согласно статье 64 Конституции положения этой главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Положения главы 2 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (т.е. не подлежат изменению посредством внесения поправок в Конституцию), и фактически могут быть изменены только в результате принятия новой Конституции Российской Федерации (статья 135 Конституции).

Между тем упомянутые выше положения новых частей 5 – 7 статьи 75 Конституции Российской Федерации, как и некоторые другие положения, внесенные в Конституцию в результате принятия поправок 2020 года, как уже было подчеркнуто, явно направлены на конкретизацию и развитие

конституционных положений, которые не могут быть изменены путем поправок. По существу, поправки в этой части нарастили объем конституционного регулирования трудовых и социальных прав, в определенной степени изменив содержание соответствующих норм в главах 1 и 2 Конституции. Иными словами, невозможность – в рамках действующего Основного Закона – изменения положений этих глав была преодолена посредством включения необходимых предписаний в другие главы Конституции. Это в значительной степени обесмысливает идею неизменности ее глав 1 и 2, разрушая внутриконституционную иерархию норм.

3. Положения Конституции Российской Федерации характеризуются предельно высоким уровнем нормативной обобщенности. Это обусловлено сочетанием, во-первых, ограниченности объема конституционного текста, который не может быть беспредельно большим, и, во-вторых, первичным характером конституционного регулирования, в силу которого не может быть таких вопросов правового характера, которые не получили бы разрешения в Конституции хотя бы на самом базовом уровне. При этом Конституция является актом высшей юридической силы и прямого действия, ее предписания обязательны для всех субъектов права, и эти ее характеристики, соответственно, относятся к каждому отдельно взятому конституционному предписанию. Следовательно, в Конституции по определению не может быть «пустых» норм, лишенных собственного нормативного содержания.

Между тем в Конституции Российской Федерации в результате внесения поправок 2020 года такие положения появились. Например, часть 1 статьи 67 Конституции в обновленной редакции устанавливает, что на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Конституция при этом не определяет содержание понятия федеральной территории, критерии и цели создания федеральных территорий и пр. Не способствует раскрытию этого понятия и последующее указание в части 1 статьи 67 Конституции на то, что организация

публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом; организация власти является, по сути, лишь одним из частных вопросов функционирования федеральной территории. Характерно, что и Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 года № 1-3 [4] подошел к вопросу о понятии федеральной территории методом отрицания, указав, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации (абзац второй пункта 3.1 мотивировочной части).

Таким образом, Конституция Российской Федерации, вводя понятие федеральных территорий, сама не определяет содержание соответствующего конституционно-правового института, оставляя наполнение его реальным регулирующим содержанием на усмотрение федерального законодателя.

Другим примером в этом же отношении является понятие единой системы публичной власти, закрепленное в целом ряде конституционных норм (часть 2 статьи 80, часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации и т.п.). Конституционный Суд понимает под единством системы публичной власти прежде всего функциональное единство уровней и институтов государственной власти и местного самоуправления, в основе которого лежат конституционные принципы народовластия и государственного единства (пункт 7 мотивировочной части Заключения от 16 марта 2020 года № 1-3). Однако общие рассуждения такого плана недостаточны ни для реального содержательного наполнения рассматриваемой конституционной категории, ни даже для восприятия ее имеющей самостоятельное значение, что проявляется и в новейшем конституционном законодательстве. Например, статья 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [1] раскрывает принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую

систему публичной власти через общие предписания, определяющие рамки такого взаимодействия; анализ этой статьи показывает, что она не установила ничего нового по сравнению с положениями, которые уже содержались в Конституции и федеральном законодательстве.

Проникновение в Конституцию Российской Федерации понятий и конструкций, которые непосредственно в Конституции не получают содержательного раскрытия и наполнение которых реальным содержанием осуществляется исключительно в рамках усмотрения законодателя, подрывает, таким образом, фундаментальные свойства Конституции как обязательного для соблюдения акта высшей юридической силы и прямого действия.

4. Еще одна проблема, в какой-то мере близкая к только что рассмотренной, заключается в том, что конституционные поправки 2020 года перенесли в Конституцию некоторые понятия и юридические конструкции, которые к тому времени уже сложились в текущем федеральном законодательстве. Такой метод развития Конституции как Основного Закона государства сам по себе вполне может применяться – право представляет собой систему, где взаимодействие и взаимовлияние различных элементов этой системы может протекать в разных направлениях (как Конституция задает рамки и направления развития текущего правового регулирования, так и в процессе развития законодательства генерируются идеи, которые постепенно вырастают до надзаконодательного уровня, поднимаясь над текущим правотворчеством).

Вместе с тем в ряде случаев применение этого приема ухудшило конституционный текст и нарушило логику конституционно-правового регулирования. Так, пунктом «е.3» статьи 83 и пунктом «л» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации предусмотрены полномочия Президента Российской Федерации и Совета Федерации по решению вопроса о прекращении полномочий председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка,

порочающего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. Эти нормы сами по себе не регулируют вопросы организации судебной системы, однако в них упомянуты кассационные и апелляционные суды, которые учреждены федеральными конституционными законами от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [6], от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [7] и от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [5]. При этом в главе 7 Конституции «Судебная власть и прокуратура» эти суды не упоминаются, хотя если речь идет о закреплении их в качестве элементов судебной системы, то это нужно было делать в специально предназначенной для этого главе Конституции, а не мимоходом в других местах.

Подводя итог, отметим, что дефекты, допущенные при проектировании и внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, сами по себе не свидетельствуют против этих поправок по существу – содержание внесенных изменений, при всей дискуссионности некоторых из них, заслуживает поддержки в большей мере, чем критики. Вместе с тем бесценный опыт конституционного строительства, приобретенный в 2020 году, со всей очевидностью указывает на то, что Конституция – если она воспринимается как образ желаемого будущего для нашей страны – заслуживает самого бережного отношения, что позволит избежать отмеченных рисков.

Список литературы:

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.
2. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ (в ред. федерального закона от 8 марта 2015 года № 23-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146; 2015. № 10. Ст. 1393.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
4. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов

организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

5. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ (в ред. федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898; 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.

6. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (в ред. федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.

7. Об арбитражных судах в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ (в ред. федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589; 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.