

О некоторых предложениях по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

В российской конституционной практике накопилось значительное количество проблем, требующих для своего решения внесения комплекса взаимосвязанных изменений в Конституцию Российской Федерации. В Послании Президента Федеральному Собранию, в котором провозглашен курс на конституционную реформу, подчеркнуто, что прозвучавшие в его выступлении предложения *«не ограничивают* круг дискуссий вокруг возможных поправок в Конституции. Уверен, что свои идеи выскажут общественные объединения, партии, регионы, юридическое сообщество, граждане страны. Необходимо самое широкое публичное обсуждение».

Вот и хотелось бы здесь кратко высказать ряд предложений по изменению конституционного текста, *помимо тех*, которые сформулированы в Президентском законопроекте о поправке к Конституции Российской Федерации (далее – Президентский законопроект), внесенном в Государственную Думу. В настоящем документе содержатся также соображения по корректировке отдельных положений Президентского законопроекта. Таким образом, на публичное обсуждение выносятся *пять* предложений по изменению Конституции Российской Федерации.

1. Федеративное устройство

Проведение федеративной реформы в нашей стране (при всех позитивных итогах укрепления российского государства) привело к обострению противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти. В результате построения единой вертикали власти федеративные отношения превратились в административные, а вся полнота государственной власти субъектов РФ вне пределов компетенции Российской Федерации, гарантированная статьей 73 Конституции, превратилась в недействующее по своей сути положение. В этой связи представляется необходимым уравновесить сверхцентрализацию государственной власти тенденцией к поиску согласия и солидарности в федеративных отношениях.

С учетом изложенного предлагается закрепить в главе 3 Конституции «Федеративное устройство» основные принципы разграничения полномочий между центром и регионами (субсидиарности, согласия и солидарности, а также взаимной ответственности сторон) путем внесения следующих изменений конституционного текста, назовем их предложением 1.

Предложение 1. Дополнить статью 72 Конституции Российской Федерации новой частью 3 следующего содержания:

«3. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации по предметам их совместного ведения осуществляется на основе:

а) закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, которые могут быть успешно решены без передачи органам государственной власти Российской Федерации;

б) достижения согласия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по поводу установленного разграничения полномочий и солидарности в их исполнении;

в) ответственности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации за невыполнение и превышение объема закрепленных за ними полномочий.»

2. Поддержание доверия граждан к закону и действиям государства в социальной сфере

Исходя из конституционного императива социального государства, Конституционным Судом сформулирована правовая позиция, согласно которой законодатель при изменении правового регулирования в социальной сфере должен руководствоваться *принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства*. Этот принцип предполагает ответственность государства за качество принимаемых решений, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость снижения достигнутого уровня социальной защищенности населения. Однако такая правовая позиция, последовательно подтверждаемая Конституционным Судом во многих его решениях, далеко не всегда принимается во внимание при правовом регулировании социальной сферы.

В этой связи предлагается закрепить в Конституции *принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства* путем корректировки отдельных положений Президентского законопроекта, назовем эти изменения предложением 2.

Предложение 2. Часть 6 статьи 75 Конституции, которой, согласно Президентскому законопроекту, предлагается дополнить конституционный текст, изложить в следующей редакции:

«6. В Российской Федерации формируется система социального обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, недопущения снижения уровня социальной защищенности граждан и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий и социальных пособий в порядке, установленном федеральным законом.»

3. Правовая система Российской Федерации

Правовая система Российской Федерации, обозначенная в Конституции в самом общем виде, законодательно не установлена. Организация законодательного процесса также не получила законодательного регулирования и определяется *регламентами* палат Федерального Собрания.

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ разработан проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», получивший широкое публичное обсуждение, однако перспектива его принятия остается неопределенной.

В этой связи предлагается внести ряд изменений в главу 5 Конституции «Федеральное Собрание», назовем их предложением 3.

Предложение 3. Дополнить статью 105 Конституции Российской Федерации новой частью 1 следующего содержания:

«1. Правовая система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Порядок принятия законов определяется Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.»

2. Части 1-5 считать соответственно частями 2-6.»

4. Государственный Совет

Конституция Российской Федерации в числе важнейших конституционных функций Президента закрепляет:

- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть 2 статьи 80);
- определение основных направлений внутренней и внешней политики (часть 3 статьи 80).

Однако вопреки этим положениям такие функции главы государства, согласно Президентскому законопроекту, предлагается также закрепить и за Государственным Советом¹. С учетом изложенного предлагается скорректировать соответствующие положения Президентского законопроекта, назовем эти изменения предложением 4.

Предложение 4. Пункт «ж¹», которым, согласно Президентскому законопроекту, предлагается дополнить статью 83 Конституции, изложить в следующей редакции:

«ж¹) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях содействия Президенту Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определении основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;»

5. Конституционный Суд

Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов власти, юридических и физических лиц, действуют *непосредственно* и не требуют

¹ На это первым в ходе развернувшейся дискуссии о конституционной реформе обратил внимание профессор Л.В.Акопов.

подтверждения другими органами и должностными лицами, а решения судов и *иных органов публичной власти*, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных Конституционным Судом неконституционными, *не подлежат исполнению* (статьи 6, 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Более того, не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных Конституционным Судом неконституционным *в истолковании, расходящемся с его истолкованием данным Конституционным Судом* (часть 5 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Однако на практике эти требования исполняются далеко не всегда, а нормативные акты не приводятся в соответствие с решениями Конституционного Суда².

В этой связи предлагается внести ряд изменений в главу 7 Конституции «Судебная власть и прокуратура», назовем их предложением 5.

Предложение 5. Дополнить часть 6 статьи 125 Конституции Российской Федерации двумя новыми абзацами следующего содержания:

«Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

С момента вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом данного нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с истолкованием, данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении.»

* * * * *

² Так, по состоянию на 15 апреля 2015 года по данным Секретариата Конституционного Суда федеральным законодателем не было исполнено 36 постановлений Конституционного Суда // Информационно-аналитический отчет «Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 году», размещенный в информационной системе «Консультант плюс».