

О НЕОБХОДИМОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

В.А. ЧЕРЕПАНОВ, доктор юридических наук, профессор

Ключевые слова: конституционные изменения, необходимость, целесообразность, публичная власть, Конституция, конституционная модель российской власти.

В марте 2020 года принят закон о поправке к Конституции, который содержит 110 конституционных изменений, вынесенных на всероссийское голосование. В рамках настоящей статьи сделана попытка проанализировать эти новеллы с точки зрения их необходимости и целесообразности. Обоснована необходимость новой конституционной модели публичной власти, основанной на ином соотношении различных ветвей власти и ином механизме их взаимных сдержек и противовесов, раскрыты ее основные особенности, связанные с усилением влияния Федерального Собрания, Конституционного Суда и губернаторского корпуса на принятие важнейших государственных решений. Показана целесообразность конституционных изменений, которые, являясь идеологическими по своей сути положениями, закрепляют традиционные для российского общества ценности, преемственность поколений и гордость за свою великую историю.

In March 2020, the Law on the Amendment to the Constitution, which contains 110 constitutional changes submitted to the All-Russian vote was adopted. An attempt to analyze these novels in terms of their necessity and expediency is made in the article. The necessity of a new constitutional model of public authority based on a different proportion of different branches of authority and a different mechanism of their mutual checks and counterweights is substantiated, its main features, which are related to the increased influence of the Federal Assembly, the Constitutional Court and the governor corps on the adoption of major state decisions are revealed. The expediency of constitutional changes, which, being ideological provisions, enhance the values traditional for Russian society, continuity of generations and pride in its great history is shown.

Keywords: constitutional changes, necessity, expediency, public authority, constitution, constitutional model of the Russian authority.

Конституционная реформа, о необходимости которой так долго говорили в российском обществе, стала вполне осязаемой. В Послании Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. провозглашен курс на масштабную модернизацию Конституции, а затем внесен соответствующий законопроект и образована рабочая группа по его доработке с участием ученых, законодателей, представителей образования, здравоохранения, культуры, спорта и других сфер общественной жизни.

По всей стране на различных площадках прошло публичное обсуждение законопроекта. В результате состоявшихся дискуссий внесено более 900 предложений, с учетом которых принят Закон РФ о поправке

к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Конституционный Суд пришел к заключению о ее соответствии основным положениям действующей Конституции, поставив тем самым точку в вопросе о легитимности конституционных изменений.

После завершения таких бурных политических событий появилась возможность спокойно, без лишних эмоций и популистских заявлений проанализировать сложившуюся ситуацию. В Интернете и средствах массовой информации нередко происходит политизированное изложение принятого закона, причем иногда сознательно или по незнанию смешиваются очевидные для юриста, но не всегда ясные для других людей правовые понятия. Кроме того, можно наблюдать ситуацию, когда известные конституционалисты высказывают диаметрально противоположные точки зрения. Что вполне нормально в условиях плюрализма мнений и многообразия подходов к доктринальному толкованию конституционных положений, в основе которого, помимо юридических постулатов, всегда лежит то или иное мировоззрение самого ученого, неизбежно оказывающее влияние на итоговые выводы и заключения.

При всем при том существует объективный процесс имманентного развития научного знания, когда ученые с различными мировоззренческими взглядами приходят к близким умозаключениям, отражающим сущность происходящих событий¹. В этой связи возникла реальная потребность без политических пристрастий обсудить исключительно правовые вопросы конституционной реформы. Надеемся, что такой разговор развернется на страницах научной печати. А начать его хотелось бы здесь с исходного вопроса о необходимости и целесообразности конституционных изменений, проблемный взгляд на которые кратко изложен в настоящей статье.

Не уходя в глубины философских рассуждений, отметим, что под необходимостью нами понимается обусловленность конституционных изменений назревшими социальными проблемами, а под целесообразностью — выбор тех или иных возможных способов их разрешения в зависимости от интересов конституционного законодателя. В этой связи необходимость рассматривается как объективный, а целесообразность — как субъективный фактор, которые в своем взаимодействии (наряду с другими обстоятельствами) детерминируют корректировку основного закона страны.

Очевидно, что определяющей является обусловленность конституционных изменений объективными, назревшими в обществе проблемами. Когда объективные закономерности, лежащие в основе социальной системы, улавливаются, тогда и продуцированные на их основе реформирования, выражая сущность общественных явлений, способствуют развитию социального организма. А когда действуют по наитию, без понимания объективной сущности происходящего, то неизбежно допускаются ошибки, которые приводят к возникновению различного рода социальных конфликтов и катаклизмов.

Однако преуменьшать роль субъективного фактора также не стоит, поскольку любое действие имеет свою

¹ См. об этом: Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2018. С. 45–46, 57–58.

цель, на которую оно ориентировано. В этом смысле любое действие по своей сути целеобусловлено. Кроме того, двигаясь к поставленной цели, мы стараемся выбрать наиболее приемлемые способы ее достижения. Поэтому действие рационально в той мере, в которой оно преследует цели, достигаемые в данной ситуации, и при помощи наиболее подходящих средств, которыми располагает субъект этого действия.

С учетом сказанного дальнейший разговор о конституционных изменениях будет проходить на основе их параметрического рассмотрения, то есть с учетом выделенных параметров — необходимости и целесообразности.

Начнем с того, что в рассматриваемом законе об одной поправке содержится 110 конституционных изменений. Однако здесь нет противоречий, поскольку под поправкой понимается не единичная, «точечная» корректировка, а взаимосвязанные изменения гл. 3–8 Конституции². Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» как раз и содержит единый комплекс взаимосвязанных изменений, направленных на реформирование публичной власти в стране, объединенных в рамках одной пятой по счету конституционной поправки.

Говоря о необходимости ее принятия, следует отметить, что конституция — эта развивающаяся правовая материя, она поддается давлению обстоятельств и должна быть изменена, если того потребует сложившаяся ситуация³. В Докладе Венецианской комиссии о конституционных поправках подчеркивается, что все конституции в определенной зрелости отражают учет не настоящего поколения, а, скорее, ранних поколений. Отсюда слишком большое сопротивление поправкам предполагает демократически сомнительный принцип, позволяющий обществу быть «правящим в темноте», предоставляя возможность «отцам-основателям», в интерпретации судей и ученых, определить политические проблемы и вызовы современности⁴.

Необходимость конституционной модернизации в нашей стране обусловлена многими причинами. Действующая Конституция принималась в период острейшего кризиса и противостояния различных политических сил. Вспомним октябрь 1993 г., когда три ветви власти: законодательная в лице Верховного Совета, исполнительная во главе с президентом и судебная в лице Конституционного суда — вступили в серьезное противоречие, которое чуть не привело к гражданской войне. Для того чтобы такое не повторилось, в Конституции закреплена модель власти с единым координационным центром в лице президента, обеспечивающим согласованное функционирование различных властей и разрешающим конституционные кризисы. В этой связи установлен приоритет президентско-исполнительной структуры над законодательной, а

полномочия Конституционного суда сведены к постзаконодательному нормоконтролю.

Согласно существующей в настоящее время конституционной модели все уровни и ветви власти объединены в единую систему, связаны друг с другом через единый центр, которым является президент, и функционируют в основном через этот властный центр или посредством этого центра, согласовывая свои действия с президентом или его представителями.

В результате функционирования такой модели возник критически осмысленный в научной печати⁵ «перекос» властного организма с верховенством президента и его определяющим воздействием на деятельность всей публичной власти. В современных условиях властная модель 1993 г. исчерпала себя и возникла объективная необходимость в новой модели публичной власти, основанной на ином соотношении различных ветвей власти и ином механизме их взаимных сдержек и противовесов, которая получила свое закрепление в Законе РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Остановимся кратко на двух особенностях новой конституционной модели.

В качестве первой особенности выделим некоторое усиление лидирующего положения президента в системе разделения властей:

- президент конституируется теперь не только как политический арбитр в отношениях между различными властями, но и как консолидирующий и объединяющий центр всего общества, который поддерживает гражданский мир и согласие в стране (ч. 2 ст. 80 Конституции);
- президент назначает и увольняет Генерального прокурора и его заместителей, что ранее было в компетенции Совета Федерации, с которым теперь проводятся консультации по этим вопросам (п. е.1 ст. 83 Конституции);
- к полномочиям президента отнесено общее руководство правительством, что, впрочем, явилось лишь конституционализацией его фактической компетенции в этой сфере (ч. 1 ст. 110 Конституции);

Второй особенностью новой модели является тенденция к децентрализации с передачей части президентских полномочий другим властным структурам и расширением компетенции Федерального Собрания и Конституционного Суда, в связи с чем произошло следующее:

- усиление парламентского влияния на деятельность правительства:
 - председатель правительства назначается президентом после утверждения Государственной думой (п. «а» ст. 83 Конституции);
 - руководители федеральных органов власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации стихийных бедствий, общественной безопасности, назначаются Президентом после консультаций с Советом Федерации (п. «д.1» ст. 83 Конституции);
 - остальные федеральные министры, а также заместители председателя правительства назначаются президентом после утверждения их кандидатур Государственной думой (п. «д» ст. 83 Конституции);

² Статья 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

³ См. об этом: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2019. С. 4.

⁴ Пункт 87 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы // Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы. М., 2016. С. 47.

⁵ См. об этом: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008; Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

- коренное изменение правового статуса Конституционного суда в системе разделения властей с наделением его новыми полномочиями по проверке конституционности по запросу президента:

- проектов законов о поправке к Конституции, федеральных конституционных и федеральных законов, а также принятых федеральных конституционных и федеральных законов до их подписания президентом (п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции);

- законов субъекта Российской Федерации до их обнародования главой региона (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции);

- конституирование Государственного Совета, создаваемого для содействия президенту в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов власти, определении основных направлений внутренней и внешней политики, приоритетных направлений социально-экономического развития страны (п. «е.5» ст. 83 Конституции). Если ранее эти важнейшие конституционные функции выполнялись президентом единолично, то теперь они будут осуществляться с участием всего губернаторского корпуса.

Перечисление особенностей новой властной модели можно продолжить. Однако и так ясно, что в связи с принятием конституционной поправки меняется вся система разделения власти с усилением влияния Федерального Собрания, Конституционного Суда и губернаторского корпуса на принятие важнейших государственных решений. На смену персоналистской приходит новая модель с триединством различных ветвей власти при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы российского государства.

Следует подчеркнуть, что в этом комплексе взаимосвязанных изменений, образующих новую модель публичной власти, не просматривается каких-либо излишних элементов. На возражение о том, что изменения ст. 75 Конституции о минимальном размере оплаты труда, обязательном социальном страховании, адресной социальной поддержке и индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат выпадают из общей тематики и не связаны с организацией публичной власти, которая является предметом правового регулирования закона о пятой поправке, можно ответить следующее.

В Основах конституционного строя, установленных первой главой Конституции, человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определены обязанностью государства. В этой связи деятельность государства должна быть направлена на их признание, соблюдение и защиту, а органы публичной власти существуют фактически ради того, чтобы обеспечить и создать условия для реализации наших прав и свобод. Именно на это и направлены изменения ст. 75 Конституции, которые закрепляют ряд важнейших социальных гарантий и обязательств этой самой публичной власти по созданию условий для реализации наших прав и свобод. Тем самым установление дополнительных обязательств публичной власти перед людьми в обсуждаемом законе о совершенствовании ее организации выглядит как с юридической, так и гуманистической точек зрения оправданным и обоснованным.

Таким образом, при анализе конституционных изменений с точки зрения необходимости каких-либо сомнений не усматривается. Что же касается целесообразности, то очевидно, что построение модели публичной власти возможно разными способами и с различным балансом ее ветвей: от парламентской до суперпрезидентской республики. Конкретный вариант определяется конституционным законодателем на основе исторического опыта конкретной страны (вот она необходимость конституционных изменений), исходя из своих политических интересов, своего целеполагания и своего понимания приемлемых способов достижения поставленных целей (вот она целесообразность именно таких, а не иных конституционных изменений). Насколько приемлемой окажется новая конституционная модель, полагаемая целесообразной конституционным законодателем, покажет время. Хотелось бы надеяться, что ее реализация будет способствовать укреплению демократических начал в организации публичной власти. А сейчас, двигаясь дальше, рассмотрим несколько конституционных изменений, которые на первый взгляд не имеют юридического содержания и смотрятся излишними в конституционном тексте. Для того чтобы разобраться в этом, напомним, что конституции любой страны присуща не только юридическая, но и идеологическая функция.

Идеологическая функция состоит в том, что Конституция закрепляет систему общественно значимых ценностей, сформированных в ходе исторического развития российского общества. Поскольку исторический опыт разных стран отличается друг от друга, постольку различается и понимание таких ценностей: что нормально для одной страны, в другой может восприниматься несколько иначе. Ярким примером тому являются однополые браки, возможность которых закреплена в законодательстве ряда государств. Однако в российском обществе сохранились традиционные семейные ценности и подобное понимание брака вызывает широкое отторжение в нашей стране.

Не удивительно в этой связи, что в числе конституционных изменений важное место занимают идеологические по своей сути положения, закрепляющие общественно значимые ценности, присущие именно нашему обществу, среди которых отметим здесь лишь некоторые:

- Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство (ч. 2 ст. 67.1 Конституции);

- Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаления значения подвига народа при защите Отечества не допускается (ч. 3 ст. 67.1 Конституции).

- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины (ч. 1 ст. 72 Конституции).

Те, кто не приемлет закрепления в Конституции таких положений, либо не разбираются в конституционном праве, либо не разделяют этих духовных ценностей, значимых для других российских граждан.

Именно здесь наиболее ярко проявляются сущностные различия между необходимостью и целесообразностью, что требует некоторого пояснения. В связи с идеологической функцией Конституции, обеспечивающей закрепление общественно значимых ценностей, сформированных в ходе исторического развития российского общества, каких-либо сомнений по поводу необходимости подобных конституционных положений не усматривается. А вот в отношении целесообразности — разговор особый, поскольку в условиях плюрализма мнений и идеологического многообразия не все из этих ценностей разделяются всеми людьми.

Не все российские граждане верят в Бога, не все разделяют понимание брака как союза мужчины и женщины. Как известно, есть люди, у которых своя, специфическая точка зрения по поводу исторической правды итогов Великой Отечественной войны. Однако, несмотря на такие различия во взглядах, они вместе с

другими российскими людьми, разделяющими эти ценности, образуют в своей совокупности многонациональный российский народ, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. И все мы, российские люди, думающие по-разному, являемся полноправными гражданами нашей страны. А государство обязано признавать, соблюдать и защищать наши права и свободы. Как прямо установлено в Конституции Российской Федерации.

В этой связи все российские граждане имели возможность высказать свое мнение на общероссийском голосовании и оценить необходимость и целесообразность как этих, так и всех иных конституционных изменений, которые вступят в силу только при условии их одобрения гражданами нашей страны. Не сомневаемся в том, что люди сами во всем разобрались и сделали тот выбор, который пришелся им по уму и сердцу.

Литература

1. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии : сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / составители Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский ; под редакцией Т.Я. Хабриевой. Москва, 2016.
2. Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. Москва : Либеральная миссия, 2006.
3. Краснов М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. Москва : Ин-т права и публичной политики, 2008.
4. Парсонс Т. О структуре социального действия : перевод с английского / Т. Парсонс. Москва : Академический проект, 2018.
5. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире / Т.Я. Хабриева. Москва : ИНФРА-М, 2019.

Издательская группа «Юрист» продолжает подписку на комплект «Библиотека юридического вуза» на 2020 год

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Библиотека юридического вуза».
В комплект входят следующие издания:

- Арбитражный и гражданский процесс
- Гражданское право
- Информационное право
- История государства и права
- Конституционное и муниципальное право
- Международное публичное и частное право
- Семейное и жилищное право
- Трудовое право в России и за рубежом
- Финансовое право
- Юридическое образование и наука
- Юрист

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес:

115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.

Телефон: 8(495) 617-18-88.

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

В.Н. ПЛИГИН. Право законодательной инициативы и легитимность 2

ТРУДОВОЕ ПРАВО

О.В. КОРАБЛИНА. Актуальные вопросы введения электронных трудовых книжек 6

Э.И. ЛЕСКИНА. Влияние развития нейронных сетей на трудовые отношения 9

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

А.И. ИБРАГИМОВА. Понятие и защита личных или собственных духовно-нравственных и интеллектуальных прав и гражданско-правовая ответственность за их нарушение 13

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Е.А. СУХОВА, Е.Н. АБАНИНА. Правовые проблемы цифровой трансформации системы управления природопользованием как механизма обеспечения экологической безопасности 17

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

М.С. ПЕРМИЛОВСКИЙ. Идеи Л.А. Камаровского о международных мерах борьбы с эпидемиями в контексте распространения новой коронавирусной инфекции 21

ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО

С.А. ВАСИЛЬЕВ, С.С. ЗЕНИН, Г.Н. СУВОРОВ. Законодательство Канады об использовании геномных исследований как опыт для правового регулирования 24

Л.И. ШЕВЧЕНКО, Т.Р. ГРИГОРЯН. Правовое регулирование государственных закупок в России и США: сравнительный анализ 28

КРИМИНАЛИСТИКА

В.В. ПЛЕТНЕВ, В.В. ПИШАВА. К вопросу о роли усмотрения следователя при выборе тактических приемов осуществления следственных действий 31

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

В.А. ЧЕРЕПАНОВ. О необходимости и целесообразности конституционных изменений 35

И.А. БЛИЗНЕЦ. Регистрация и депонирование прав — проект Российского профессорского собрания 39

Р.М. АКУТАЕВ. О чем свидетельствует статистика применения наказаний 43

А.А. БАРЫГИНА. К вопросу об участии субсидиарного защитника в уголовном судопроизводстве 46

А.О. ПХАЙКО. Транзитная тепловая сеть в многоквартирном доме: проблемы правового регулирования 49

Г.В. ЦЕПОВ. Об основаниях недействительности решений советов директоров акционерных обществ об использовании чистой прибыли 51

И.В. МАЛЫШЕВА. Право в условиях коронавирусной пандемии: новые реалии и проблемы режима самоизоляции 54

СУДЕБНАЯ СТАТИСТИКА

Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году 57

В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Постановление по делу «Томов и другие против России» [Tomov and Others v. Russia] (жалоба № 18255/10 и 5 других) (г. Страсбург, 9 апреля 2019 г.) 71

Адреса авторов для переписки 79

JURAL STATE

V.N. PLIGIN. Right of legislative initiative and legitimacy 2

LABOR LAW

O.V. KORABLINA. Current issues of introduction of electronic workbooks 6

E.I. LESKINA. Influence the development of neural networks to the employment relationship 9

CIVIL LAW

A.I. IBRAGIMOVA. Concept and protection of personal or own spiritual, moral and intellectual rights and civil liability for their violation 13

ENVIRONMENTAL LAW

E.A. SUKHOVA, E.N. ABANINA. Legal problems of digital transformation of the environmental management system as a mechanism for ensuring environmental safety 17

INTERNATIONAL LAW

M.S. PERMILOVSKY. L.A. Kamarovsky's ideas on international measures to combat epidemics in the context of the spread of a new coronavirus infection 21

FOREIGN LAW

S.A. VASILIEV, S.S. ZENIN, G.N. SUVOROV. Canadian legislation on the use of genomic research as an experience for legal regulation 24

L.I. SHEVCHENKO, T.R. GRIGORYAN. Legal regulation of public procurement in Russia and the United States: comparative analysis 28

CRIMINALISTICS

V.V. PLETNEV, V.V. PSHAVA. To the question of the role of the investigator's discretion in choosing tactics for conducting investigative actions 31

POINT OF VIEW

V.A. CHEREPANOV. On the necessity and expediency of constitutional changes 35

I.A. BLIZNETS. Registration and deposit of rights project Professor of the Russian Assembly 39

R.M. AKUTAЕV. What does the statistics on the use of punishments show? 43

A.A. BARYGINA. On the issue of participation of a subsidiary defender in criminal proceedings 46

A.O. PKHAIKO. Transit heat network in an apartment building: problems of legal regulation 49

G.V. TSEPOV. On the grounds of invalidity of decisions of the boards of directors of joint stock companies on the use of net profit 51

I.V. MALYSHEVA. Law in the context of the coronavirus pandemic: new realities and problems of self-isolation 54

JUDICIAL STATISTICS

Review of judicial statistics on the activities of Federal courts of General jurisdiction and magistrates in 2019 57

AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Case [Tomov and others v. Russia] (complaint no. 18255/10 and 5 others). Resolution. Strasbourg, April 9, 2019 71

Addresses of authors for correspondence 79