

УДК 342.4

25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕОБХОДИМО РЕФОРМИРОВАТЬ ИЛИ ОБЕСПЕЧИТЬ ЕЕ СОБЛЮДЕНИЕ?

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 20 сентября 2018 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу действующего законодательства и проблемам реализации норм Конституции Российской Федерации.*

Ключевые слова: *Конституция, законодательство, реформа, общие принципы, контроль.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of current legislation and problems of Implementation of the norms of the Constitution of the Russian Federation.*

Key words: *Constitution, legislation, reform, general principles, control.*

Конституции Российской Федерации исполнилось 25 лет. Она рождалась в условиях политического и экономического кризиса в стране. В ней, с одной стороны, был заложен ряд норм и принципов, которые одинаково важны для всех граждан независимо от их политических взглядов:

- признание высшей ценностью человека его прав и свобод;
- уважение к культуре и традициям всех национальностей; составляющих многонациональный народ;
- социальный и светский характер государства;
- равное признание и защита всех форм собственности;
- выборность органов власти и др.

С другой стороны, Конституция РФ закрепила новые принципы государственного устройства, новый конституционный механизм власти, а местное самоуправление – в качестве одной из основ конституционного строя. В принятой всенародным голосованием Конституции РФ был закреплён желаемый образ новой демократической России.

Очевидно, что Конституция не лишена недостатков. В ней нельзя найти ответы на все вопросы, которые появляются в ходе государственного строительства, реализации ее норм на практике. Важная роль принадлежит Конституционному Суду России, наделенному правом толкования норм Конституции РФ.

В России периодически поднимается вопрос о необходимости проведения конституционной реформы. На несовершенство Конституции РФ

указывал Е. С. Аничкин¹, С. А. Авакьян², Н. М. Добрынин³, В. Д. Зорькин⁴ и др. О подготовке конституционной реформы в России сообщил в Facebook 9 октября 2018 г. российский политический аналитик, профессор, заведующий кафедрой связей с общественностью МГИМО В. Соловей⁵. Так, по мнению профессора, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права МГУ С. А. Авакьяна, в России созрели причины конституционного реформирования. По его мнению, необходимо создание конституционных основ гражданского общества, обеспечения реального народовластия, а местное самоуправление должно стать реальным, с привлечением населения к управлению местными делами⁶. С этими выводами нельзя не согласиться. Но возникают вопросы: 1) что сегодня мешает реализовать на практике конституционные нормы, предоставляющие народу осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления? (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ); 2) закрепление в Конституции РФ основ гражданского общества гарантирует обеспечение в России реального народовластия? Однозначного ответа на эти вопросы нет. Для реализации данных предложений в настоящее время нет необходимости вносить изменения в действующую Конституцию.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в статье «Буква и дух Конституции» в качестве недостатков действующей Конституции отметил следующее:

– отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в сторону исполнительной власти;

– недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры;

– конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то же время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации;

– недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами⁷.

¹ См.: Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации : сущность и причины // Вестник Томского гос. ун-та. 2009. № 3. С. 204.

² См.: Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

³ URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/17462-konstitucionnaya-reforma-rossii-ochevidnost> (дата обращения: 30.11.2018).

⁴ См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

⁵ URL: <https://blog.newsru.com/article/10oct2018/reforma> (дата обращения: 30.11.2018).

⁶ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 7.

⁷ См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

По его мнению, подобные недостатки вполне поправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции». Опора на эту доктрину дает возможность, не искажая сути правового смысла, заложенного в Конституции РФ, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий. Примеры внесения изменений в отдельные статьи Конституции РФ законами РФ о поправках являются ярким подтверждением слов председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина⁸. В то же время вызывает сомнение предложение о внесении возможных изменений в ст. 12 Конституции РФ, относящейся к основам конституционного строя.

Конституционный Суд РФ активно влияет на формирование федерального законодательства своими постановлениями, принимаемыми при рассмотрении обращений в Конституционный Суд РФ. Приведу конкретные примеры, касающиеся избрания высшего должностного лица субъекта Федерации. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» подчеркивалось, что Конституция РФ не содержит прямых указаний относительно порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В то же время, ссылаясь на ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, Конституционный Суд РФ приходит к выводу о том, что недопустимо превращать законодательное собрание субъекта РФ в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление граждан. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым руководителем исполнительной власти субъекта РФ⁹. После принятия Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, закрепившем в ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» норму, в соответствии с которой гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта

⁸ Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 1 ; О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон РФ от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ // Там же. Ст. 2 ; О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Там же. 2014. № 6. Ст. 548 ; О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : закон РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Там же. № 30 (ч. 1). Ст. 4202.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ¹⁰, Конституционный Суд РФ посчитал, что Конституция РФ допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно непоименованных в Конституции РФ в качестве избираемых. Федеральный законодатель, реализуя свое право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, вполне может предусмотреть нормативно правовую основу порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ¹¹. По мнению Конституционного Суда РФ, право законодательного органа субъекта РФ на участие в формировании высшего исполнительного органа субъекта РФ не противоречит основам конституционного строя, а из Конституции РФ не следует, что прямые выборы являются единственным правомерным способом наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Приведенные примеры показывают, что, несмотря на признание Конституционным Судом РФ не противоречащими Конституции РФ федеральных законов, очевидно что этими законами устанавливались императивные нормы, которые субъекты РФ должны были закрепить в своих конституциях и уставах и руководствоваться в практической деятельности. В то же время в соответствии со ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти в субъектах Федерации устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами. Естественно, в указанных федеральных законах ни о какой самостоятельности субъектов РФ в осуществлении собственно правового регулирования по вопросу избрания высшего должностного лица субъекта Федерации речь не идет. Очевидно, учитывая позицию Конституционного Суда РФ, Государственной Думой Федерального Собрания был принят Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым субъектам РФ впервые было предоставлено право самостоятельно определять, каким образом будет избираться высшее должностное лицо субъекта Федерации: населением или депутатами

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹².

Таким образом, методом проб и ошибок Государственная Дума пришла к очевидному выводу о том, что на федеральном уровне должен быть закреплён принцип выборности высшего должностного лица субъекта Федерации, а также возможные варианты проведения этой процедуры. При этом законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выбрать один из этих вариантов и закрепить в своей конституции (уставе). Этот пример показывает, что на практике можно реализовывать нормы Конституции РФ в федеральном законодательстве, если следовать букве и духу Конституции РФ, без внесения в нее поправок и изменений.

Проведенный нами краткий анализ норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» показал, что в него с момента принятия были внесены изменения и дополнения 157 федеральными законами¹³, которыми вместо установления «общих принципов» осуществляется правовое регулирование статуса органов государственной власти субъектов РФ, организации их деятельности. Аналогичная ситуация и с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который с момента принятия были внесены изменения 151 федеральным законом¹⁴.

Заслуживают внимания выводы председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина о том, «что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, не только поверхностны, но и опасны, поскольку чреваты резкой социально-политической дестабилизацией».

Сегодня исключительно важное значение имеет проведение мониторинга действующего законодательства в части соблюдения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации положений, закрепленных в ст. 12, 71, 72 и 76 Конституции РФ. Здесь большое поле деятельности как для ученых и специалистов, так и для депутатов всех уровней. По нашему мнению, необходимо:

– во-первых, провести мониторинг Федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1638.

¹³ По состоянию на 1 ноября 2018 г.

¹⁴ По состоянию на 1 ноября 2018 г.

Федерации» на предмет соответствия их нормам Конституции Российской Федерации;

– во-вторых, на период проведения мониторинга ввести мораторий на внесение изменений в эти федеральные законы;

– в-третьих, проанализировать практику реализации этих федеральных законов в ряде субъектов Федерации и результатов проведенного мониторинга предложить Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации подготовить и обсудить на парламентских слушаниях новые редакции федеральных законов, регулирующих общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: agibalov@govrn.ru

The Russian Academy of National Economy and Public Administration by President of the Russian Federation (Voronezh Branch)

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the State and Municipal Service and Personnel Policy Department

E-mail: agibalov@govrn.ru