

Конституционная реформа в постсоветской России: суть, содержание и назначение

М. Н. Марченко

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой теории государства и права и политологии МГУ имени М. В. Ломоносова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»,
119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13.
E-mail: theory.law.msu@gmail.com

Constitutional Reform in Post-Soviet Russia: Essence, Content and Purpose

M. N. Marchenko

Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Theory of State and Law and Political Science of the Moscow State University.
Address: Moscow State University, 1 build 13, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.
E-mail: theory.law.msu@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается круг вопросов, касающихся особенностей проводимой в постсоветском государстве конституционной реформы. Особое внимание уделяется рассмотрению комплексного характера реформы, направленной на создание конституционно-правовых условий, способствующих повышению жизненного уровня населения, обеспечению безопасности страны, укреплению суверенитета государства, совершенствованию государственного механизма. Автором детально анализируются предлагаемые поправки к Конституции Российской Федерации, разработанные в развитие Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию 16 января 2020 г., предпосылки, цели и последствия принятия этих поправок. Исходя из проведенного анализа автор формулирует ряд выводов, в частности о том, что одна из особенностей проводимой в настоящее время конституционной реформы заключается в ее прямой направленности не только на создание условий, способствующих повышению жизненного уровня населения и укреплению гражданского общества, но и на обеспечение безопасности и суверенитета государства.

Ключевые слова: конституционная реформа, комплексный характер, постсоветское государство, суверенитет, безопасность.

Annotation

The article deals with a range of issues related to the features of the constitutional reform carried out in the post-Soviet state. Special attention is paid to the complex nature of the reform aimed at creating constitutional and legal conditions that contribute to improving the living standards of the population, ensuring the security of the country, strengthening the state's sovereignty, and improving the state mechanism. The author analyzes in detail the proposed amendments to the Constitution of the Russian Federation, developed in the development of the Message of the President of the Russian Federation V. V. Putin to the Federal Assembly on January 16, 2020, the prerequisites, goals and consequences of the adoption of these amendments. Based on the analysis, the author draws a number of conclusions, in particular, that one of the features of the current constitutional reform is its direct focus not only on creating conditions conducive to improving the living standards of the population and strengthening civil society, but also ensuring the security and sovereignty of the state.

Keywords: constitutional reform, complex character, post-Soviet state, sovereignty, security.

1. Независимо от того, в какой сфере жизни общества и государства проводится та или иная реформа, она всегда, согласно утвердившемуся в отечественной и зарубежной научной литературе

представлению, воспринимается как «преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общества, жизни (порядков, институтов,

учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры» [2. – С. 1134]; как «преобразование, происходящее в той или иной социальной сфере», связанное с изменением ее функций и структуры и «не направленное на изменение основ общества в целом» [5. – С. 252–253].

В отличие от революций, государственных или дворцовых переворотов, любая социальная, политическая, правовая или иная реформа не имеет своей целью кардинальное изменение существующей в стране социально-политической, государственно-правовой или иной системы, а также свержение стоящего у власти класса, клана, социального слоя, элиты и т. п.

Ее основная цель заключается, в зависимости от видов, характера и других особенностей проводимой реформы, в дальнейшем развитии и совершенствовании существующего в стране политического и общественного строя, социально-экономической, правовой и иных систем, укреплении государственно-властных структур и официально признанных общественных объединений.

С общетеоретической и методологической точек зрения проводившаяся в 2020 г. в постсоветской России конституционная реформа не является исключением.

Основные ее параметры были обозначены в Послании Президента Российской Федерации В. Путина Федеральному Собранию 15 января 2020 года¹, посвященном, как и все прежние ежегодные послания президента, согласно статье 84 Конституции Российской Федерации, положению в стране и основным направлениям внутренней и внешней политике государства².

Необходимость проведения данной конституционной реформы была обусловлена теми весьма значительными позитивными изменениями, которые произошли в обществе и государстве с момента принятия Конституции в 1993 г. и требуют в плане своего дальнейшего развития и совершенствования конституционного отражения и закрепления.

Те позитивные изменения, произошедшие в стране преимущественно за последнее время и непосредственно связанные со стабилизацией экономического курса развития страны, с усилением роли и значения современного Российского государства на мировой арене, а также с укреплением

обороноспособности страны и обеспечением национальной безопасности, как верно подчеркивается в Послании, что «надежная безопасность создает основу для прогрессивного, мирного развития России, позволяют нам сделать гораздо больше для решения самых насущных внутренних вопросов, сосредоточиться на экономическом, социальном росте всех наших регионов в интересах людей, потому что величие России неотделимо от достойной жизни каждого гражданина».

Разумеется, необходимость проведения настоящей конституционной реформы была вызвана не только и даже не столько теми позитивными изменениями, произошедшими в российском обществе и государстве за последние десятилетия, которые требуют дальнейшего развития и совершенствования, сколько существующими в общественной и государственной жизни постсоветской России негативными, с точки зрения интересов большинства членов общества, моментами, с которыми необходимо бороться и от которых следует избавляться.

Речь прежде всего идет о таких проблемах – вызовах времени, многие из которых возникли в стране еще в 1990-е гг., как низкие темпы развития экономики, изначально сориентированной на добычу и использование природных ресурсов; падение жизненного уровня населения, а вместе с тем – общей культуры, фундаментальной науки, медицинского обслуживания населения и уровня образования; появление в стране ничтожного меньшинства сверхбогатых и подавляющего большинства сверхбедных; падение рождаемости в стране и возникновение в связи с этим демографической ямы и др.

Для того чтобы дать соответствующие ответы на данные вызовы времени, в Послании акцентируется внимание на том, что «нам нужно быстрее, не откладывая, решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна. Это необходимо делать именно сейчас, как подчеркивается в Послании Президента, еще и потому, что «сегодня в нашем обществе четко обозначился запрос на перемены. Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперед в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела».

¹ Ежегодное Послание Президента Российской Федерации В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. – 2020. – 16 января 2020.

² Конституция Российской Федерации. – М., 2019. – С. 84. – Пункт 9.

Существующие в постсоветском, равно как и в любом другом обществе, социальные, экономические и иные проблемы – вызовы времени, решаются не конституционно-правовыми, а социально-политическими, экономическими мерами и иными средствами. Однако успешное и долгосрочное их разрешение в современном обществе и государстве, как показывает опыт многих стран, возможно лишь тогда, когда оно опирается на прочную конституционно закрепленную и гарантированную основу, когда в стране существует конституционно-правовой и общественный порядок.

Последнее, согласно практике многих стран, достигается только тогда, когда конституция, как основной закон государства, как «главное правовое описание реальности» [1. – С. 19–21], не только адекватно отражает и закрепляет сложившуюся в стране социально-экономическую, политическую и иную реальность, но вместе с нею изменяется и совершенствуется. Это достигается как с помощью внесения в текст конституции отдельных изменений и поправок, так и путем проведения, как это имеет место в современной России, широкомасштабных конституционных преобразований-реформ, каждая из которых отличается своим характером и другими особенностями.

2. Рассматривая проводимую в настоящее время в постсоветской России конституционную реформу, следует заметить, что она, как и другие аналогичные реформы, имеет свои особенности.

Во-первых, среди них следует назвать широкомасштабный, комплексный характер проводимой реформы, проявляющийся в охвате ею и распространении на все основные, наиболее важные сферы жизни общества и государства.

О распространении конституционной реформы на различные сферы жизни общества свидетельствуют положения Послания Президента, которые нашли свое прямое отражение в Проекте Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», внесенного им в Государственную Думу 20 января 2020 г., и после его рассмотрения в установленном порядке, получившего юридическую силу закона.

Речь идет, в частности, о таких положениях, которые касаются конституционного закрепления гарантий минимального размера оплаты труда «не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации»; гарантий индексации социальных

пособий и иных социальных выплат в порядке, установленном федеральным законом; гарантий пенсионного обеспечения граждан «на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений»; «регулярного осуществления индексации размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом»; увеличения размеров материнского капитала и определения порядка его выплаты и др.

О распространении конституционной реформы на различные сферы государственной жизни и в целом на весь государственный механизм свидетельствуют положения Послания Президента, отразившиеся в содержании внесенного им в Думу Проекта Закона, которые касались фактически всех федеральных органов и институтов, включая обе палаты Федерального Собрания, президента, правительства, высших судебных органов и прокуратуры, а также органов и институтов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Во-вторых, одна из особенностей рассматриваемой реформы заключается в ее прямой направленности не только на создание условий, способствующих повышению жизненного уровня населения и укреплению гражданского общества, но и на обеспечение безопасности и суверенитета государства. С этой целью в Послании Президента и в проекте инициированного им Закона предполагается внесение поправки в Конституцию (статья 71), предусматривающей установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, в том числе ограничений, связанных «с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства».

Такого рода требования-ограничения распространяются не только на государственных служащих федерального и муниципального уровня, но и на президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Федерации.

В связи с этим в Проекте Закона (статья 81) особо устанавливается, что президентом России может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 35 лет, «постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего

право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства».

Дополнительные требования к кандидатуре президента в виде требования постоянного проживания в России не менее 25 лет и отсутствия иностранного гражданства, вида на жительство или иного соответствующего документа, подтверждающего право на постоянное проживание его на территории иностранного государства не только в настоящем, но и в прошлом, объясняется весьма важной, ключевой ролью и ответственностью президента в решении вопросов внутренней жизни страны и внешней политики современного постсоветского государства.

Исходя из принципа единства системы государственной власти современной России отмечается, что в связи с необходимостью обеспечения безопасности страны в Проекте Закона и в пояснительной записке к нему требования об отсутствии гражданства иностранного государства и другие аналогичные им требования предлагается установить также «для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, председателя правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров, руководителей других федеральных государственных органов, а также для судей».

Необходимость установления такого рода требований-ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы обуславливается тем, как справедливо отмечалось в Послании, что смысл, миссия государственной службы состоят «именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений».

Наряду с обеспечением безопасности страны конституционная реформа имеет своей непосредственной целью укрепление суверенитета постсоветского государства.

В Послании Президента по этому поводу прямо говорится, что «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство», и этот суверенитет «должен быть безусловным». Для этого в стране, как убедительно доказывает президент, есть все необходимые условия

и возможности. Имея в виду, что после тяжелых «революционных» событий 1990-х гг. и последующих за ними радикальных социально-экономических, политических и иных реформ, отбросивших страну далеко назад, «мы восстановили единство страны, покончили с ситуацией, когда некоторые государственные властные функции были узурпированы фактически олигархическими кланами», создали «мощные резервы, что кратно повышает устойчивость нашего государства, его способность защищать социальные права граждан и национальную экономику от любых попыток внешнего давления». Исходя из этого в Послании предлагается внести в Основной Закон страны соответствующие изменения, «которые прямо гарантируют приоритет Конституции России в нашем правовом пространстве».

В теоретическом и практическом плане это означает «буквально следующее: требования международного законодательства и договоров, а также решения международных организаций могут действовать на территории России только в этой части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат нашей Конституции».

В связи с этим соответствующая поправка к статье 79 Конституции России гласит, что решения межгосударственных органов, «принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Следует заметить, что данное положение, гарантирующее приоритет российской Конституции в правовом пространстве страны, является логическим продолжением аналогичного положения, закрепленного в статье 15, части 1 действующей российской Конституции, согласно которому она «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации»¹. Вместе с рядом других положений и мер данное положение направлено в первую очередь на укрепление суверенитета современного российского государства и на обеспечение безопасности страны.

Положение о высшей юридической силе Конституции на всей территории Российской Федерации полностью согласуется с общепризнанными принципами, нормами международного права и с

¹ Конституция Российской Федерации. – М., 2019. – Ст. 15.

международными договорами России – составными частями ее правовой системы, и свидетельствует о подлинном суверенитете современного Российского государства.

В-третьих, одна из характерных черт и особенностей рассматриваемой конституционной реформы заключается в том, что она охватывает как институциональную, так и функциональную стороны постсоветского государственного механизма.

Институциональная сторона проводимой реформы проявляется и в том, что она предусматривает проведение определенных структурных изменений или изменений состава некоторых существующих государственных органов и институтов, а также создание новых органов и институтов.

В первом случае в качестве примера может служить Совет Федерации, в состав которого предполагается ввести, кроме двух представителей от каждого субъекта РФ, как это предусматривается статьей 95 действующей Конституции, представителей, назначенных президентом России. Их число не может превышать 10 процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во втором случае в качестве примера можно сослаться на предложение президента России закрепить в Конституции России соответствующий статус и роль Государственного совета. Данный орган был создан еще в 1991 г.; в 1993 г. он был упразднен, а в 2000 г. по инициативе В. Путина был возрожден, хотя и не был закреплен в действующей Конституции Российской Федерации.

Будучи совещательным органом, в состав которого входят губернаторы, спикеры Государственной Думы и Совета Федерации, полномочные представители президента и главы фракций Государственной Думы, Государственный Совет, как отмечалось в Послании Президента, за прошедшее время «показал свою высокую эффективность, его рабочие группы обеспечивают профессиональное, всестороннее и качественное рассмотрение наиболее значимых для граждан и страны вопросов». Исходя из этого президентом предлагается принять поправки к статье 83 действующей Конституции России, в соответствии с которыми Государственный совет формируется «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений

внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства».

Статус Государственного совета, его государственно-властные полномочия и роль в системе государственных органов и институтов должны определяться исходя из его огромной социально-экономической, политической и иной значимости федеральным конституционным законом.

Функциональная сторона проводимой в стране конституционной реформы проявляется в том, что она предусматривает наряду с институциональными изменениями государственного механизма одновременное проведение и его функциональных изменений. Наиболее четко это просматривается на примере тех изменений, которые изначально предусматривались в Послании Президента, а затем законодательно отразились в статусе Федерального Собрания, в лице каждой из двух составляющих его палат – Государственной Думы и Совета Федерации.

Речь при этом идет, в частности, об изменениях характера отношений Федерального Собрания – парламента современной России, являющегося «представительным и законодательным органом Российской Федерации», носителем высшей законодательной власти, с правительством России – высшим органом исполнительной власти в стране. Суть этих изменений заключается в том, что если раньше, в соответствии со статьей 111 Конституции, Дума давала лишь согласие президенту на назначение им председателя правительства, то в соответствии с поправками к Конституции, Дума в настоящее время окончательно утверждает кандидатуру председателя правительства. Кроме того, по представлению последнего Дума утверждает также кандидатуры заместителей председателя правительства и федеральных министров, за исключением министров, «ведущих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности».

Руководство деятельностью этих министров осуществляется непосредственно президентом, который назначает их на должность и освобождает от должности не иначе, как только после консультаций с Советом Федерации, и соответственно, только после согласования с ним.

Говоря о других изменениях характера отношений Федерального Собрания в лице Государственной Думы и Совета Федерации как федерального органа с другими государственными органами, следует обратить внимание на такие поправки к Конституции, которые касаются, в частности, проведения консультаций с Советом Федерации по предложенным президентом России кандидатурам на должность прокуроров субъектов Российской Федерации, а также не только назначения на должность судей Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации, как это предусмотрено статьей 102 действующей Конституцией, но и прекращения, по представлению президента в соответствии с федеральным конституционным законом их полномочий, а также полномочий судей кассационных и апелляционных судов «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи и в иных, предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий»; констатации того факта, что органы местного самоуправления и органы государственной власти «входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» и др.

Помимо названных поправок, функциональная сторона конституционной реформы в постсоветском государстве проявляется в таких вносимых в действующую Конституцию поправках, которые касаются повышения роли и значения в жизни современного российского общества и государства Конституционного Суда, расширения его полномочий как высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации.

В дополнение к полномочиям, предусмотренным статьей 125 действующей Конституции, Кон-

ституционный Суд, согласно поправкам, наделяется следующими, расширяющими его поле деятельности и возможности, полномочиями: а) по запросу президента проверять, как это следует из Конституции (статьи 107, ч. 3 и 108, ч. 2), конституционность законов не только после их принятия, но и «до их подписания президентом Российской Федерации»; б) решать в порядке, установленном федеральным конституционным законом, вопрос «о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их использовании, противоречащем Конституции Российской Федерации»; в) проверять по запросу президента в порядке, установленном федеральным конституционным законом, конституционность законов субъектов РФ до их подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

3. Кроме названных черт и особенностей проводимой в стране конституционной реформы, она отличается рядом других особенностей, касающихся не только ее сути, содержания и назначения, но и довольно демократических форм ее осуществления, к которым причастны наряду с государственными органами и институтами и многочисленные общественно-политические институты.

Важная отличительная черта рассматриваемой реформы, как это следует из Послания Президента Федеральному Собранию и предложенных в связи с этим поправок к Конституции, заключается, помимо всего прочего, в ее востребованности, вызванной произошедшими в постсоветском обществе и государстве после 2000 г. изменениями, а также в ее направленности не только к настоящему, но и к будущему российского общества, государства и права.

Список литературы

1. Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. – 2-е изд. – М., 2019.
2. Советский энциклопедический словарь. – М., 1980.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. – 1997. – № 245.
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29 июля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
5. Dictionary of Sociology and Related Sciences. – edited by Fairchild H. P. – New York, 2008.