

3.1. ИСТОРИЯ БЮРОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.4(470)

Т. Г. Архипова
Российский государственный
гуманитарный университет, г. Москва

ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2020 г.: КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА ИЛИ КОРРЕКТИРОВКА ТЕКСТА?

С целью анализа поправок 2020 г. в Основной закон Российской Федерации в статье в историческом контексте рассмотрена практика их внесения в прошлом. Основное внимание при этом уделено тем из них, которые имеют непосредственное отношение к институтам публичной власти. В каждом конкретном случае, учитывая краткий срок действия поправок, автор пытается дать им оценку и определить степень значимости в современных российских реалиях.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция, поправки, институт президентства, парламент, судебная система, местное самоуправление.

Как известно, Россия в XX в. удивила мир числом принятых Конституций. Авторы советских конституций главными задачами считали закрепление сложившегося положения вещей и демонстрацию преимуществ «рожденного в 1917 г. государственного и общественного строя». При этом в основной закон страны вносились положения организационного характера, что предполагало частое внесение поправок, процедура которого была несложной. Принимались эти акты высшим органом представительной власти, насчитывающим обычно 2–3 тыс. избранных. Принятие, за исключением двух первых конституций, предварялось всенародным обсуждением, носившим, как правило, формальный характер [Максимова]. Так, например, из десятков тысяч поправок¹ в проект Конституции СССР 1936 г. в окончательный текст вошли единицы [Коржихина, 1994, с. 192].

Конституция Российской Федерации 1993 г. разрабатывалась в чрезвычайных условиях противостояния Президента с представи-

¹ На самом деле их число было значительно большим, поскольку в поступающих в Конституционную комиссию обращениях поправки повторялись.

тельным органом власти, в которое было втянуто значительное число общественности. Президенту удалось, хотя и дорогой ценой², получить поддержку Венецианской комиссии Совета Европы, которая, несмотря на положительную в целом оценку текста проекта Конституции, высказала ряд замечаний. Большая их часть касалась государственного устройства, перечня полномочий главы государства, привнесения в основной закон положений регламентационного характера и др., что в значительной степени можно объяснить данью прошлому и уважением мнения старшего поколения страны. Конституция была принята путем всенародного голосования, объявлена документом прямого действия, по сравнению с советскими конституциями содержала ряд новаций, и постепенно стала мерилем правовых оценок некоторых действий государственных структур и их представителей, существенно усложнила процедуру внесения поправок в нее.

Наверное, нет смысла говорить о количестве поправок, внесенных за два с лишним века в Конституцию США, о подобной процедуре в годы советской власти. Достаточно отметить, что с апреля 1992 по март 1993 г. в 185 статей Конституции РСФСР 1978 г. зачастую «с голоса» и при голосовании «за того парня» было внесено 300 поправок [Известия, 1993, с. 8]. Первый Президент России как-то даже сказал, что этой Конституции он не присягал.

Процедуре поправок в Конституции посвящена целая глава. Здесь перечислены инициаторы поправок, участники их принятия, оговорены допущения и ограничения. С 1994 г. до 2020 г. в основной закон страны было внесено несколько поправок. В соответствии с ними были увеличены сроки полномочий Президента и Государственной Думы, легитимированы ежегодные отчеты Правительства перед нижней палатой парламента, объединены Верховный и Арбитражный суды РФ, за Президентом закреплено право назначать в Совет Федерации постоянных членов. Несколько поправок было связано с объединением некоторых субъектов федерации или изменением их названий. Последняя такого рода поправка была внесена в 2014 г. при вхождении в состав РФ республики Крым и наделении Севастополя статусом города федерального значения.

15 января 2020 г. Президент России в своем послании Федеральному собранию предложил внести поправки в действующую Конституцию, объяснив необходимость этой меры изменением внутренней и внешней обстановки. Главную задачу внесения поправок он видел в необходимости укрепления государства и существующих его институтов, власти как таковой. В части общества возникли оппозиционные

² Был разогнан парламент, пролилась кровь его защитников, значительная часть граждан, поддерживавших Президента, отказала ему в поддержке.

настроения, в некоторых средствах массовой информации заговорили о реформе Конституции и принятии новой. 20 января в Государственную Думу поступил подготовленный рабочей группой проект закона о поправках. Предполагалось, не затрагивая фундаментальных основ Основного закона страны, внести изменения, касающиеся политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти, устранить пробелы, отдельные неточности и т. п.³

Предложенный проект поправок обсуждался в обеих палатах российского парламента. Анализ предложений депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации свидетельствует об отсутствии принципиальных разногласий – предложения носили скорее редакционный, нежели содержательный характер. Следует подчеркнуть, что при обсуждении некоторых из общего числа поправок пришлось обращаться в Конституционный Суд, что представляется абсолютно правомерным. Поправки были одобрены и на уровне органов власти субъектов федерации, и на уровне власти муниципальной, хотя до окончательного голосования имели место отдельные эксцессы. Таким образом, все процедурные требования были соблюдены.

Между тем, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) обратилась в Венецианскую комиссию с просьбой оценить некоторые из поправок, которые, по ее мнению, противоречат отдельным международным нормам. Более ста человек из числа российских юристов, политологов и правозащитников, среди которых были известные лица, инициировали сбор подписей под обращением в Совет Европы с требованием провести экспертизу поправок в Конституцию, дать оценку форме их приема (пакетом в 206 поправок).

Венецианская комиссия в своем заключении, в целом признав поправки своевременными, согласилась с рядом доводов ПАСЕ и российских заявителей. Претензии Комиссии касались вопросов соотношения международного и российского права, усиления роли федерального центра и Президента, нарушения принципа разделения властей и т. п.

Намеченное на 22 апреля 2020 г. всенародное голосование из-за пандемии перенесли на неопределенный срок, но 1 июня была назначена дата его проведения – 1 июля. При явке почти 70 % избирателей за поправку проголосовало более трех четвертей от их количества, что позволило считать голосование и состоявшимся, и положительным.

4 июля 2020 г. Конституция в новой редакции вступила в законную силу, до конца года была завершена основная работа по приве-

³ Это в известной степени разочаровало сторонников принятия новой Конституции, хотя довольно трудно представить, чем бы они ее заменили.

дению федерального законодательства в соответствии с основным законом страны. Президентом было подписано около двух десятков законов.

Обратимся к тексту Конституции в ее нынешнем варианте. Не ставя целью анализ всех поправок (их общий анализ уже привлек внимание исследователей [см., например: Борисенко, Чернышева, (а), (б)]) ограничимся теми, что имеют отношение к организации властных институтов. Сразу следует отметить, что большинство из внесенных поправок нельзя назвать существенными. Так, например, закреплены нормы, которые раньше присутствовали в конкретных законодательных актах, а часть поправок носит уточняющий, детализирующий, декларативный и подобный характер⁴. Как известно, наиболее острую критику вызывали поправки к главе 4 – «Президент Российской Федерации». Здесь тоже не обошлось без точечных дополнений, не имеющих принципиального характера, например, Президент «поддерживает гражданский мир и согласие в стране» (ст. 80).

Ст. 81 в части второй дополнена более конкретными, нежели прежде, требованиями к кандидату на должность Президента – они ужесточены, и дополнены новой (3.1) частью, содержание которой вызывало особые споры лиц, критикующих поправки и считающих, что только ради нее и предпринято их внесение. Дополнение это обнуляет сроки пребывания в должности нынешнего Президента и позволяет ему претендовать на должность еще дважды. А вот повторить известный в недавнем прошлом эпизод следующего избрания через один президентский срок уже становится невозможным, потому что из ст. 81.3 исключено слово «подряд». Ужесточение требований к кандидатуре на должность Президента не стало единственным – ужесточены требования к государственным служащим, депутатам, сенаторам; они касаются возраста, иностранного гражданства, хранения средств в зарубежных банках и т. п. Реализация санкций, введенных западными странами против России и ряда ее граждан с началом специальной военной операции в Донбассе, засвидетельствовала своевременность этих поправок.

Ст. 83, касающаяся полномочий Президента, подверглась серьезным изменениям и корректировке, хотя на первый взгляд может показаться, что они носят редакционный и процедурный характер. На самом деле это не совсем так. Положения этой статьи с поправками и дополнениями существенно расширяют его полномочия в отношении Правительства, что, по существу, подчиняет его главе государства. Так, например, Президент не только имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, но и осуществлять общее

⁴ В качестве примера можно привести статьи 71, 72, 77, 78 и др.

руководство им. Это существенно умаляет роль главы Правительства. Расширились полномочия Президента в отношении назначения членов Счетной палаты. Судя по всему, назрела необходимость пересмотра ее чисто мониторинговой деятельности [Костиков, 2022, с. 5]. В сравнении с первой редакцией расширен пункт 83.ж, касающийся Совета Безопасности (добавлено, что Президент его возглавляет⁵), введен новый 83.е.5, поднимающий статус Государственного Совета до уровня конституционного органа. За Президентом окончательно закреплено право назначать в верхнюю палату парламента сенаторов, в том числе пожизненных (ст. 95.2в)⁶. Понятие «сенатор», употреблявшееся прежде исключительно в обиходе, легитимировано в ст. 82.

Ст. 91 Конституции, как и прежде, закрепляющая неприкосновенность Президента РФ, оставлена без изменений, редакции подверглась ст. 93, регламентирующая процедуру ее лишения.

Скорее всего, желанием сохранить архитектуру Конституции можно объяснить то обстоятельство, что целый ряд поправок, имеющих отношение к институту Президента, расширению его полномочий, некоторому перераспределению их между ним и парламентом, между ним и главой Правительства «разбросаны» по разным главам основного закона. Действительно, большинство статей, так или иначе, касается взаимоотношений Президента и органов публичной власти.

Нельзя сказать, что поправки вывели взаимоотношения Президента и парламента на иной уровень, но несколько скорректировали их в вопросе участия парламентариев, например, в решении кадровых вопросов. В то же время следует заметить, что вряд ли Совет Федерации пойдет на конфронтацию с Президентом по поводу предложенных им кандидатур членов Правительства. Предоставленная Президенту возможность вернуть на доработку в Государственную Думу закон, принятый ею и одобренный Советом Федерации, через обращение в Конституционный суд представляется принятой с некоторым опозданием, ведь он гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Это положение Конституции распространяется и на закон субъекта Федерации.

Некоторые новации по назначению главы и членов Правительства существа дела не меняют. Государственная Дума вряд ли предложит Президенту не согласованную с ним кандидатуру главы Правительства, а Совет Федерации отклонит кандидатуры предложенных им силовиков. Вряд ли стоит серьезно относиться к поправке о возможности Президента увольнять только главу Правительства (а не отправлять его в отставку целиком) или о формировании структуры Пра-

⁵ Что уже имело место на практике.

⁶ Это право он получил еще в 2014 г., но практически им не пользовался.

вительства – все-таки это вопросы процедурного характера. Одна из поправок в Конституцию (ст. 70.2) допускает нахождение отдельных федеральных органов государственной власти за пределами столицы. Не исключено, что такое событие может случиться в ближайшее время, например, с Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Что касается судебной ветви власти, то поправки 2020 г., ее касающиеся, внесены не только в посвященную ей главу. Так, ст. 79 дополнена положением о возможности неисполнения международных актов. Именно она вызывала жесткую критику Венецианской комиссии. Дело в том, что в последние годы международные акты западными странами трактовались весьма своеобразно и применялись либо в целях давления на РФ, либо для ее дискредитации. Конституционный Суд приобрел возможность блокировать на территории Российской Федерации решения, принятые международными организациями на основе международных договоров и соглашений. Он уже признавал возможным неисполнение решений Европейского суда по правам человека в том случае, когда они противоречат основному закону Российской Федерации. В соответствии с вышеназванной поправкой Конституционный Суд обязан рассматривать решения любых международных органов и организаций на соответствие их российской Конституции и в случае обнаружения несоответствия блокировать их исполнение.

Поправки внесены и в главу седьмую, но и они уточняют или расширяют ее положения⁷. Прежде всего, следует отметить и высоко оценить введение в ст. 118.2 еще одного вида судопроизводства – арбитражного. В начале 1990-х гг. разработчики Конституции не могли представить значение этого вида судопроизводства в условиях рыночных отношений. Значительно расширена статья о Конституционном Суде (его численность сокращена с 19 до 11 судей – ст. 125.1⁸), причем не только за счет упоминавшейся выше поправки; значительно расширена статья о Прокуратуре. Поправкой в ст. 129.1 Конституции российской Прокуратуре возвращено право уголовного преследования, изъятое у нее в 2011 г. при создании Следственного комитета. К сожалению, это вряд ли поспособствует прекращению пересечения функций между ними, наблюдаемое в настоящее время.

Точка зрения об усилении влияния Президента на судебную власть представляется несколько преувеличенной. Некоторая коррек-

⁷ Следует отметить, что в название главы «Судебная власть» добавлено слово прокуратура.

⁸ Сокращение числа судей Конституционного Суда почти вдвое можно, наверное, объяснить улучшением качества подготовки законопроектов и корректного применения уже принятых законов в судебной практике.

тировка его полномочий по назначению/увольнению судей и прокуроров всех звеньев по существу закрепила практику, в той или иной форме применявшуюся им и до внесения поправок в Конституцию. Обычно такого рода действия квалифицируются как действия «по умолчанию»⁹.

Известные опасения вызывают поправки, внесенные в главу восьмую Конституции – «Местное самоуправление». Не так давно введенное, еще не окрепшее, низовое, самое близкое к населению звено власти, не имеющее достойного финансирования¹⁰ и четкого разграничения полномочий с органами власти субъектов федерации, с включением его в единую систему публичной власти рискует утратой независимости. При этом совершенно не понятно, как это «включение» стыкуется со статьей о самостоятельности местного самоуправления.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что все вместе взятые поправки не могут быть квалифицированы как реформа основного закона страны. В то же время по содержанию (не по числу) они усиливают роль Президента в политической системе. Если по содержанию Конституции РФ в первоначальной редакции можно было говорить о России как о президентско-парламентской республике с преобладанием института Президента, то в редакции 2020 г. это суперпрезидентская республика. Конституция 1993 г. в сравнении с предшествующим законодательством существенно расширила полномочия Президента, что вызывало ожесточенную критику его оппонентов. В. В. Путину удалось снизить ее накал и расширить свои полномочия. Значительная часть мер такого рода была конституирована поправками 2020 г.

В России институт политического лидера складывался постепенно (князь, царь, император и даже Генеральный секретарь¹¹ с его ближайшим окружением) с тенденцией расширения полномочий. Привнесение в политическую жизнь демократических начал, появление выборного механизма ряда государственных (публичных) институтов позволило гражданам задуматься не только о положительных свойствах кадровой стабильности института главы государства, но и о ее недостатках. К недостаткам они относят возможные негативные личные качества лидера, формирование соответствующего окружения, застой, наконец. Видимо, это беспокоит противников внесенных поправок.

⁹ Существует юридическое правило – «что не запрещено, то разрешено».

¹⁰ Периодически озвучиваемое, прежде всего, лидерами субъектов федерации предложение о равной ответственности двух звеньев власти на общей для них территории, должно подкрепляться равным их финансированием.

¹¹ В отдельные периоды Генеральный секретарь возглавлял правящую партию, правительство и высший орган представительной власти.

В условиях современных международных реалий представляется, что инициация введения поправок была связана с непрекращающимися «недружественными» действиями сил коллективного Запада против России, в целях консолидации всех ее сил для отпора им.

Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 30.09.2022 г.).

Известия. 1993. 6 марта.

Борисенко В. И., Чернышева Е. Н. Поправки в Конституцию Российской Федерации (2020 г.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/popravki-v-konstitutsiyu-rossiyskouy-federatsii-2020-god/viewer> (дата обращения: 30.09.2022 г.). (а)

Борисенко В. И., Чернышева Е. Н. Приведение федерального законодательства в соответствие с поправками к Конституции 2020 г. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/privedenie-federalnogo-zakonodatelstva-v-sootvetstvie-s-popravkami-k-konstitutsii-rf-2020-goda> (дата обращения: 30.09.2022 г.). (б)

Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917г. – декабрь 1991 г. М.: РГГУ, 1994.

Костиков В. От глухого забора до штaketника // Аргументы и факты. 2022. № 29. URL: https://aif.ru/politics/opinion/ot_gluhogo_zabora_do_shtaketnika_chto_dumayut_elita_i_narod_o_budushchem_strany (дата обращения: 30.09.2022 г.).

Максимова О. Д. Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 г. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-i-vsenednoe-obsuzhdenie-proekta-konstitutsii-sssr-1936-goda/viewer> (дата обращения: 12.08.2022).

УДК 94(47).084.3:336.1

Н. Д. Борщик,
Крымский федеральный университет
г. Симферополь

ДОКУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИВА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ О СТАНОВЛЕНИИ СОВЕТСКИХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ (1920–1924)

В статье рассмотрен малоизвестный сюжет о первых мероприятиях советской власти по организации финансовой службы в Крыму в начале 1920-х гг. Обозначены созданные райфинотделы Крыма, показаны некоторые сложности, с которыми пришлось столкнуться Народному комиссариату финансов при организации первых советских финансовых органов. Акцент сделан на источниковое обеспечение: рассмотрены сохранившиеся в Государственном архиве Республики Крым документальные материалы о начале деятельности советской финансовой службы в 1920–1922 гг. Сделан вывод о том, что комплекс архивных документов и материалов дает полное представление о состоянии и последующей реорганизации финансо-