

УДК/UDC 342.24

Российский федерализм в свете конституционной реформы

Иванчик Игорь Сергеевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: ivan4ik.igor@yandex.ru

Аннотация

В рамках данной статьи рассмотрен вопрос, связанный с конституционно-правовой регламентацией федеративного устройства Российской Федерации в свете проведенной в 2020 г. конституционной реформы. В результате внесения поправок в главу Конституции Российской Федерации, посвященную федеративному устройству, возникли вопросы относительно соответствия поправок остальным положениям Конституции Российской Федерации. Поправки, внесенные в Основной закон, предусматривают изменения правового статуса Российской Федерации, изменение системы публичной власти. Очевидно, что принятые изменения не могут не оказать влияние на федеративное устройство, не могут не затронуть принципы российского федерализма. Данная статья посвящена изучению влияния последствий конституционной реформы, вызванной поправками к российской Конституции, на основу конституционного строя.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, поправки к Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, федерализм, местное самоуправление, публичная власть.

Russian federalism in the light of constitutional reform

Ivanchik Igor Sergeyeovich

student in the master's programme of the Faculty of Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: ivan4ik.igor@yandex.ru

Abstract

Within the framework of this article, an issue is considered related to the constitutional and legal regulation of the federal structure of the Russian Federation in the light of the constitutional reform carried out in 2020. As a result of amendments to the chapter of the Constitution of the Russian Federation dedicated to the federal structure, questions arose regarding the compliance of the amendments with the rest of the provisions of the Constitution of the Russian Federation. The amendments made to the Basic Law provide for changes in the legal status of the Russian Federation, changes in the system of public authority. It is obvious that the adopted changes cannot but have an impact on the federal structure, cannot but affect the principles of Russian federalism. This article is devoted to the study of the impact of the consequences of the constitutional reform caused by the amendments to the Russian Constitution on the basis of the constitutional order.

Key words: Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, amendments to the Constitution, Constitutional Court of the Russian Federation, federalism, local self-government, public power.

Конституционная реформа, проведенная в 2020 г., вызывает много вопросов как со стороны теоретиков, так и со стороны практиков. Внешение поправок в Конституцию Российской Федерации вызвало волну научных исследований, в которых содержится анализ изменений. Главный вопрос заключается в том, в какой форме происходила реализация конституционной реформы. С одной стороны, речь шла о законе о поправках, с другой стороны, темы, которые подвергались изменению, например вопросы территориальной организации публичной власти, а также обеспечения механизма разделения властей, нуждаются в широком массовом обсуждении.

Несмотря на это, они остались скорее в тени остальных вносимых поправок. Например, не получил широкого освещения вопрос, связанный с расширением полномочий Президента Российской Федерации, обусловленный назначением сенаторов в Совет Федерации, а также с введением

института федеральных территорий. Кроме того, внимание привлекает наличие противоречий, связанных с включением в институт федеративного устройства элементов иных институтов, которые имеют скорее идеологическое содержание [1].

Несмотря на разнообразие определений федерализма, под федерализмом понимается форма государственного устройства, предполагающая осуществление одних государственных полномочий (предмета ведения) федеральным центром, а других — региональными органами, являющимися вторым уровнем органов государственной власти [2].

Речь идет об упоминании традиционных ценностей, связанных с сохранением идентичности, а также включением положений о гарантиях трудовых и социальных прав. Учитывая, что упомянутые ценности указываются в преамбуле Конституции Российской Федерации, неясно, с какой целью они были включены в положения Конституции Российской Федерации, регламентирующей федеративное устройство [3].

Конституционный Суд Российской Федерации, давая заключение о проверке некоторых положений поправок, высказал затруднение при определении места данных поправок в институте федеративного устройства, указав, что речь идет о сохранении российской идентичности. С одной стороны, идентичность можно рассматривать как новый элемент конституционно-правового статуса России, с другой стороны — как общую задачу для органов государственной власти в стране. Однако сформированные весьма обобщенно данные задачи не разделены между федеральными и региональными органами государственной власти, поэтому звучат общие требования [1].

Некоторые исследователи отмечают, что в данном вопросе речь может идти об элементах конституционно-правового статуса Российской Федерации, поэтому не предусмотрено дополнительной компетенции для федеральных и региональных органов государственной власти. С другой стороны, данные положения можно рассматривать как историко-культурный фон, который нашел свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 г. в виде указания об общих исторических и

культурных ценностях и традициях, которые являются неотъемлемой чертой русского многонационального народа [3].

Повторное указание данных положений в законе о поправках к Конституции Российской Федерации в виде характеристик и задач можно рассматривать как некую идеологическую установку, не предусматривающую разработку новых правил взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

Главной целью поправок является придание идеологической окраски масштабным конституционным изменениям. Однако идеологические установки не должны трансформироваться и пониматься как задачи государства, поскольку это может привести к ограничению конституционных прав, в частности к ограничению прав на свободное выражение мнений и свободное творчество. Например, длительное время обсуждается вопрос о наказании за искажение «исторической правды», которая должна охраняться Конституцией Российской Федерации [1].

Изучение изменений, связанных с вопросами федеративного устройства и местного самоуправления, необходимо проводить путем формирования отдельных групп в зависимости от назначения и юридического содержания поправок. Таким образом, можно выделить редакционные изменения, которые были внесены в текст Конституции Российской Федерации, но не затронули собой смысл действующих положений, а скорее скорректировали их. Затем речь идет об условных изменениях, связанных с поправками идеологического характера, не имеющими прямого отношения к институтам федеративного устройства и местного самоуправления [4].

Такие поправки носят скорее декларативный характер, однако могут трансформироваться в отдельные задачи государства, связанные с установлением запретов и ограничений. Конституционно-правовые новеллы вносят коррективы в российскую модель федеративного устройства и местного самоуправления, поэтому нуждаются в конкретизации посредством внесения изменений в российское законодательство.

Понимание законодателем смысла и содержания федеративных отношений, а также организации местного самоуправления вызывает много споров и обсуждений со стороны научного сообщества. Прослеживаются довольно критические суждения, согласно которым внесение подобных изменений в Конституцию Российской Федерации разрушает ее изнутри, вносит противоречия в единство конституционных норм. Поэтому ставится под сомнение внутренняя согласованность норм [5].

Рассматривая изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, в первую очередь необходимо остановиться на понятии «организация публичной власти», которое было внесено в текст Основного закона. Неясно, как оно согласовывается с понятием «организация государственной власти». Пояснения к законопроекту предусматривают лишь положение о том, что к системе публичной власти относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления, целью взаимодействия которых является осуществление общих полномочий, имеющих государственное значение [1].

Однако Конституционный Суд Российской Федерации давно ввел в оборот понятие «публичная власть», отмечая единство принципов построения всей системы публичной власти в Российской Федерации, а также указывая, что организация публичной власти на местах должна отвечать конституционным принципам, связанным с демократией и децентрализацией власти. При этом Конституционный Суд Российской Федерации не раз отмечал, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [6].

Однако закон о поправках не следует данной логике, а делает акцент на организационном аспекте единства системы публичной власти, не приводя обоснований такого единства. Так, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в систему органов публичной власти. Несмотря на то, что прямого указания на наличие единой системы органов публичной власти в тексте Конституции Российской Федерации нет, возможность такого толкования сохраняется. Поэтому можно говорить о наличии опасности вмешательства в организационную

самостоятельность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [7].

Помимо этого, в ст. 131 Конституции Российской Федерации были включены довольно спорные положения об участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, в частности о назначении и освобождении от полномочий должностных лиц [4].

Первая глава Конституции Российской Федерации предусматривает принципы федерального устройства, а также единство системы государственной власти. Ранее такое положение толковалось как единство принципов построения системы органов власти. Прежде всего речь шла о функциональном единстве. В организационно-правовом смысле такое единство толкуется как самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также как принцип единства системы органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов [8].

Включение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в систему органов государственной власти Российской Федерации происходило в случаях делегирования органам власти субъектов отдельных полномочий федерального характера. Закон о поправках не предусматривает такой связи, поэтому дает возможность участия органам государственной власти Российской Федерации в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ранее предусмотренные в законодательстве полномочия Президента Российской Федерации, связанные с назначением и освобождением от полномочий должностных лиц государственных органов субъектов Российской Федерации, вызывали много споров и обсуждений. Еще больше возникло споров после наделения Президента Российской Федерации и Государственного Совета полномочиями, связанными с обеспечением взаимодействия всех органов, которые входят в систему публичной власти. Данное положение может быть истолковано как наличие оснований для вмешательства в организацию и осуществление деятельности не

только государственных органов субъектов Российской Федерации, но и органов местного самоуправления.

Одной из форм взаимодействия Российской Федерации и субъектов является Совет Федерации. Эксперты и историки отмечают, что создание Совета Федерации было связано с компромиссом, который был достигнут между Президентом Российской Федерации и региональными лидерами в 1993 г. Речь шла о создании органа в противовес Съезду народных депутатов и Верховному Совету. Конституционно-правовое значение создания Федерального Собрания было связано с созданием представительства субъектов Российской Федерации [9].

В 2014 г. была внесена поправка, согласно которой статус члена Совета Федерации интерпретировался по-новому. В состав Совета Федерации были включены представители Российской Федерации, которые назначались и освобождались от должности Президентом Российской Федерации. Исследователи отмечали, что введение в состав Совета Федерации представителей Президента Российской Федерации противоречит основной функции Совета Федерации, а также нарушает модель системы сдержек и противовесов.

Многие высказывали предположения, что данная поправка после проведения конституционной реформы будет устранена, однако этого не случилось. Осуществление публичной власти происходит с участием судебной системы, в которую входят федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предусматривала перечня судов, оставляя пространство для реформирования судебной системы. Таким образом, в системе органов государственной власти предусмотрены суды субъектов, обеспечивающие защиту региональных конституций. Это в очередной раз подчеркивало самостоятельность субъектов Российской Федерации. Однако новая редакция ст. 118 предусматривает перечисление судов, формирующих судебную власть: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи [10].

Такое положение вызывает ряд вопросов, связанных с самостоятельностью судебных подсистем, а также с разработкой федеральной судебной системы. Можно ли считать приведенный перечень судов исчерпывающим? А также какое положение в судебной системе отводится конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации? [11]. Не противоречит ли данное положение принципу самостоятельности субъектов Российской Федерации при определении системы органов власти? Без ответа остается вопрос о самостоятельности субъектов Российской Федерации при формировании системы органов государственной власти. По нашему мнению, полномочия Президента Российской Федерации и Государственного Совета в обеспечении функционирования публичной власти не следует понимать как возможность вмешательства в процесс организации системы государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также как организацию системы органов местного самоуправления [10], поскольку такой подход напрямую противоречит принципам российского федерализма. Речь, скорее всего, идет о взаимодействии и организации переговоров по обозначенным выше вопросам, которые обеспечивают Президент Российской Федерации и Государственный Совет [12].

Относительно разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами следует отметить, что речь идет о разделении по предметному признаку. Каждому предмету ведения соответствует определенная сфера жизнедеятельности.

Применение смешанного критерия положено в основу формирования предметов исключительного и совместного ведения. Компетенция субъектов Российской Федерации определяется по остаточному принципу. Несмотря на критику такого положения, оно не подверглось пересмотру в свете конституционной реформы. Речь идет только о редакционных и уточняющих поправках [1].

К полномочиям органов местного самоуправления были отнесены вопросы местного значения, а также осуществление отдельных делегированных полномочий Российской Федерации и ее субъектов, которые ор-

ганы местного самоуправления могли осуществлять как самостоятельно, так и совместно. Изменения, внесенные в ст. 132 Конституции Российской Федерации, предусматривают отнесение к вопросам местного значения установление местных налогов и сборов. Данное положение, по нашему мнению, не противоречит ст. 57 Конституции Российской Федерации, предусматривающей обязанность уплаты налогов и сборов, установленных федеральными законами, поскольку местные налоги и сборы предусмотрены прежде всего Налоговым кодексом Российской Федерации [4].

Среди мнений экспертов относительно проведенной конституционной реформы и принятых поправок можно встретить категоричные и противоположные суждения. С момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. она рассматривалась как либерально-демократическая, полностью прерывающая связь с советской идеологией. Однако российская Конституция немало унаследовала от советских законов, например институт конституционных обязанностей, принцип законности, равноправия граждан, а также положения о социальных гарантиях.

Проведенная конституционная реформа многими воспринимается как новая стратегия развития, отказ от прежних ценностей в сторону демократического и правового государства, однако говорить о полном преобразении Конституции не следует. Российская Конституция довольно стабильная и мало меняется, поскольку основы конституционного строя, образующие ядро Конституции, остаются неизменными [9].

Многие принятые поправки, связанные с государственным устройством, расширяют полномочия государственных органов, создавая ситуацию неопределенности. В настоящее время перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит непростая задача, связанная с толкованием поправок относительно их согласованности. Правовые позиции, касающиеся федерализма и местного самоуправления, актуальны до сих пор, поэтому они могут служить ориентиром в поиске интерпретации поправок и новых конституционных положений. По мнению исследователей, процесс изменения государственного устройства должен носить

продуманный и осторожный характер, основанный только лишь на демократических процедурах [13].

Список литературы:

1. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. 256 с.
2. Савельев А. Э., Шаповалов А. В. Особенности российского федерализма на современном этапе // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2015 год. Министерство сельского хозяйства РФ; ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина». 2016. С. 801–807.
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 14.12.2021).
4. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 14.12.2021).
5. Филиппова А. В. Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
7. Корсаков Д. Н. О поправках в Конституцию Российской Федерации, регулирующих статус и полномочия органов судебной власти // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 55–58.
8. Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(69). С. 72–91.
9. Жуйков В., Воскобитова Л., Ярков В., Андреева Т., Пашин С., Алексеевская Е., Бевзенко Р. Конституционные поправки и независимость суда // Закон. 2020. № 2. С. 33–43.

10. Таева Н. Е. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 43–54.

11. Гриценко Е. В. Федеративная государственность России и Германии в зеркале конституционно-судебного правоприменения: значение немецкого опыта для российской практики // Правоприменение. 2019. № 3 (3). С. 21–43.

12. Умнова-Конюхова И. А. Конституция Российской Федерации 1993 года: оценка конституционного идеала и его реализация сквозь призму мирового опыта // Lex russica. 2018. № 11(144). С. 23–39.

13. Савельев А. Э., Шаповалов А. В. Тенденции развития российского федерализма // Очерки новейшей камералистики. 2016. № 2. С. 206–207.

References:

1. Barkhatova E. Yu. Commentary on the Constitution of the Russian Federation: new edition (article by article). 3rd ed., rev. and add. Moscow: Prospect, 2020. 256 p.

2. Savelyev A. E., Shapovalov A. V. Features of Russian federalism at the present stage // Scientific support of the agro-industrial complex. Collection of articles based on the materials of the 71st scientific-practical conference of students on the results of research work for 2015. Ministry of Agriculture of the Russian Federation; FSBEI HE "Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin". 2016. Pp. 801–807.

3. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: the RF Law on the amendment to the Constitution of the RF dated March 14, 2020 No. 1-FKZ // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (access date: December 14, 2021).

4. The Constitution of the Russian Federation: (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (access date: December 14, 2021).

5. Filippova A. V. Constitutional amendments on local self-government: analysis of the project and problems of law enforcement // State power and local government. 2020. No. 8. Pp. 27–31.

6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.24.1997 No. 1-P on the case of checking the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic dated 04.17.1996 "On the system of public authorities in the Udmurt Republic" // Collected Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 5. Art. 708.

7. Korsakov D. N. On amendments to the Constitution of the Russian Federation regulating the status and powers of the judiciary // Russian Justice. 2020. No. 7. Pp. 55–58.

8. Gritsenko E. Delimitation and transfer of powers in the system of public-power relations // Comparative constitutional review. 2019. No. 2 (69). Pp. 72–91.

9. Zhuikov V., Voskobitova L., Yarkov V., Andreeva T., Pashin S., Alekseevskaya E., Bevzenko R. Constitutional amendments and independence of the court // Law. 2020. No. 2. Pp. 33–43.

10. Taeva N. E. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation: evolution of legal properties // Actual problems of Russian law. 2020. No. 8. Pp. 43–54.

11. Gritsenko E. V. Federal statehood of Russia and Germany in the mirror of constitutional and judicial law enforcement: the value of the German experience for Russian practice // Law enforcement. 2019. No. 3 (3). Pp. 21–43.

12. Umnova-Konyukhova I. A. Constitution of the Russian Federation of 1993: an assessment of the constitutional ideal and its implementation through the prism of world experience // Lex russica. 2018. No. 11 (144). Pp. 23–39.

13. Saveliev A. E., Shapovalov A. V. Trends in the development of Russian federalism // Essays on the latest cameralistics. 2016. No. 2. Pp. 206–207.