ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГЛАВЫ 7 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2014 И 2020 ГОДАХ

Власова М.А., НКО «Защита», Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Российская Федерация, *bobrovana@mail.ru*

Анализируются конституционные реформы 2014 и 2020 годов в главу 7 Конституции РФ, которая до 2014 года называлась «Судебная власть». Отмечается заслуга профессора, Генерального прокурора РФ А.И. Казанника в сохранении института прокуратуры в России.

Ключевые слова: Конституция России, конституционные поправки 2014 и 2020 годов, попытка ликвидации прокуратуры, Генеральный прокурор РФ.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-30-33

UDC 342

REFORM OF CHAPTER 7 OF THE RUSSIAN CONSTITUTION IN 2014 AND 2020

Vlasova M. A., non-profit organization "Protection", Togliatti State University, Togliatti, Russian Federation, *bobrovana@mail.ru*

Constitutional reforms of 2014 and 2020 into Chapter 7 of the Russian Constitution are analyzed was called "Judicial Power" until 2014. The merit of the professor, the Attorney General of the Russian Federation A.I. Kazannik is noted in preserving the institute of the prosecutor's office in Russia.

Key words: Russian Constitution, constitutional amendments in 2014 and 2020, attempt to eliminate the prosecutor's office, Attorney General of the Russia.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-30-33

Данная статья посвящается великому конституционалисту, профессору Казаннику Алексею Ивановичу, которому 26 июля 2021 года исполнилось бы 80 лет (он умер 2 июня 2019 года). А.И. Казанник недолго был Генеральным прокурором – с 5 октября 1993 года по 25 апреля 1994 года. Этому человеку Россия обязана сохранением прокуратуры как государственного института.

На следующий же день после расстрела Дома Советов (4 октября навсегда останется трагической датой в истории России) Президент РФ Б.Н. Ельцин издал Указ о назначении Генеральным прокурором А.И. Казанника, рассчитывая на то, что он посадит на скамью подсудимых защитников «Белого дома» [1, с.186; 2, с. 61; 3, 4, с. 182], не подчинившихся Указу № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [5], который Конституционный Суд РФ оценил как противоречащий действующей на тот момент Конституции РФ [6]. Лю-

ди старшего поколения помнят, что на Первом Съезде народных депутатов РСФСР в мае 1990 г. А.М. Казанник уступил своё место в только что избранном Верховном Совете РСФСР Б.Н. Ельцину. Однако расчёт Б.Н. Ельцина на то, что А.И. Казанник будет «ручным» прокурором, не оправдался. Сначала 9 ноября 1993 года А.И. Казанник спас от уничтожения российскую прокуратуру, а затем в апреле 1994 года лично отпустил из тюрьмы всех защитников Дома советов: председателя Верховного Совета РСФСР Руслана Хасбулатова, вице-президента РСФСР Александра Руцкого, народного депутата РСФСР, генерала Альберта Макашова и других. После этого он ушёл в отставку, так и не вселившись в предоставленную ему служебную квартиру, и вернулся в Омский государственный университет рядовым профессором. Гражданский подвиг

А.И. Казанника по достоинству пока не оценён.

В 1993 году возникла угроза ликвидации прокуратуры России: авторы новой Конституции посчитали необходимым устранить все препятствия, мешающие процессу приватизации, которая началась в 1992 году. И, разумеется, инициаторам, исполнителям и выгодоприобретателям актов приватизации (часто совпадавшим в одном лице) прокуратура представлялась препятствием.

В своё время, как писали многие ученые, «президентство потребовалось праволиберальным силам как залог установления удобного им порядка и инструмент быстрой приватизации общенародной собственности и борьбы против так называемой коммунистической реставрации» [7, с. 51; 8, с.282]. Но оставалась прокуратура, которая могла опротестовывать акты приватизации и доказывать их незаконность. Следует отметить, что вся приватизация была основана вовсе не на законах, а на указах Президента Б.Н. Ельцина в тот период, когда Верховный Совет РСФСР после провала так называемого «августовского путча» (19–21 августа 1991 г.) предоставил Б.Н. Ельцину так называемые «дополнительные полномочия» с правом издавать указы в сфере законодательного регулирования. Поэтому заявления А.Б. Чубайса, согласно которым приватизация была законной [9], не соответствуют действительности. Указная приватизация и законная приватизация – это не одно и то же.

Президент Б.Н. Ельцин осенью 1991 года, сразу после предоставления ему дополнительных полномочий, издал указы о приватизации и одновременно отстранении прокуратуры от надзора за законностью актов приватизации, изъяв это полномочие из компетенции прокуратуры. Но сами эти указы противоречили законам, поэтому была опасность, что прокуратура инициирует вопрос о противоречии президентских указов законодательству.

Через некоторое время из компетенции прокуратуры были изъяты и некоторые другие функции, в том числе надзор за следственными органами. В этих условиях, когда роль прокуратуры сжималась, как шагреновая кожа, у авторов текста разрабатывавшейся тогда конституции и возникла мысль о ненужности самого института прокуратуры. Руководство тогдашнего подразделения Администрации Президента РФ с красноречивым названием ГПУ (Государственно-правовое управление) убедило Б.Н. Ельцина в ненужности такого «архаичного» института государственной власти, как прокуратура. При этом в качестве замены прокуратуры был предложен институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах Российской Федерации, так сказать, новое «государево око» в лице президентских представителей.

По сути, уже «обескровленную» прокуратуру, у которой забрали ещё и функции надзора за судом и следствием, совсем нетрудно было ликвидировать, причем именем самого народа – путём всенародного голосования по принятию Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Вот так и получи-

лось, что в проекте будущей российской Конституции никаких упоминаний о прокуратуре уже не было.

Однако ликвидация российской прокуратуры не состоялась, и она не только сохранилась как институт, но и сохранила свой основной кадровый потенциал. Альтернативное же «государево око» в виде полномочных представителей Президента в регионах, не став эквивалентом прокуратуры, не получило достаточного развития: ни материального, ни кадрового. В большинстве регионов полномочные представители не имеют отдельных зданий и вместе со своим кадровым аппаратом находятся в двух-трёх комнатах, выделенных в здании исполнительной власти региона. Впрочем, в некоторых регионах полномочные представители размещены в отдельных зданиях, иногда вместе с полными представителями федеральных округов.

Думается, что наличие института полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ, ещё имевшего смысл при Ельцине в виде «наблюдения» за более-менее самостоятельными и «неуправляемыми» главами регионов, избранными напрямую населением, когда на выборах могли победить независимые от Президента РФ кандидаты (ставленники независимых от Президента ФПГ, лидеры национальных кланов и, что крайне редко, истинные народные кумиры типа Михаила Евдокимова), после отмены прямых выборов глав регионов и их возвращения в новом статусе (прохождения кандидатов через «муниципальный фильтр»), представляется излишним.

Так кому же и как удалось предотвратить ликвидацию прокуратуры? Вот что пишет профессор Н.А. Боброва: «Спас прокуратуру единственный человек – Казанник Алексей Иванович. Будучи на момент разработки проекта Конституции РФ Генпрокурором РФ, А.И. Казанник, узнав, что в проекте конституции отсутствует статья о прокуратуре, добился приёма у Б.Н. Ельцина за считанные часы до публикации проекта и сумел убедить его в том, что прокуратуру ликвидировать нельзя, ибо в таком случае он останется в истории правителем, уничтожившим прокуратуру, в то время как её создал Пётр I, с которым сравнивают Ельцина. Эта невинная лесть (...) позволила А.И. Казаннику спасти для России прокуратуру! (...) Алексей Иванович положил перед ним два варианта статьи о прокуратуре (короткий и развёрнутый), попросив вставить статью о прокуратуре в проект конституции» [10, с. 30].

В ночь на 10 ноября 1993 года в уже сверстаный текст новой российской Конституции перед самой его отправкой в печать (проект был опубликован в «Российской газете» 10 ноября 1993 года) был вставлен краткий вариант статьи о прокуратуре в главу «Судебная власть». Тем, кто наспех это делал, даже в голову не пришло поменять название главы, упомянув в названии и прокуратуру тоже. Впоследствии А.И. Казанник груст-

но улыбался, когда встречал очередную публикацию о том, почему вдруг статья о прокуратуре находится в главе 7 «Судебная власть»: «Позднее в каждом учебнике по конституционному праву, в каждой монографии мои коллеги вели серьёзные рассуждения на тему, почему законодатель поставил статью 129 в раздел "Судебная власть"? Те идеи о месте прокуратуры в системе государственной власти возродились в 2014 году в поправках к Конституции. Глава 7-я теперь называется «Судебная власть и прокуратура». Их развели на две ветви. Это самое главное. Я всегда говорил: необходимо расширять полномочия прокуратуры, поскольку это единая разветвлённая система, которая оказывает правовую помощь гражданам бесплатно, ведёт защиту населения. В начале 2000-х, когда децентрализация субъектов, особенно национальных республик, создала реальную угрозу целостности России, именно прокуратура по поручению Президента Путина быстро привела в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством уставы и законы её субъектов. Беспрецедентный шаг Главы России остановил центробежные процессы» [11].

Действительно, Россия вполне могла разделить участь Советского Союза: 1/3 законов её субъектов противоречили федеральным законам, и разгул разрушения единого правового пространства России, порою, не в силах были остановить даже прокуроры и суды, поскольку не было процедуры признания недействующими и не подлежащими применению региональных законов, противоречащих федеральным законам. К тому же через Конституционный Суд сепаратисты «протасили» постановление от 16 июня 1996 года, согласно которому суды общей юрисдикции не могут рассматривать дела о противоречии региональных нормативных актов федеральным законам в силу отсутствия процедуры рассмотрения этих дел. По сути, легализован правовой беспредел регионов. «Парад суверенитетов» смог остановить В.В. Путин, но другого действенного инструмента, кроме как прокуратуры, у него не было.

Н.А. Боброва считает, что «по-хорошему, прокуроры России должны бы поставить прижизненный памятник Алексею Ивановичу. Ведь благодаря ему прокуроры имеют работу. Благодаря этому Человеку именно так, а не иначе, сложилась вся система правоохранительных органов России» [10, с. 32].

А.И. Казанник ушёл из жизни 2 июня 2019 г., не дожив до выхода книги Н.А. Бобровой всего несколько дней.

Наш народ испытал геополитическую катастрофу, утратив СССР, но угроза распада нависла уже над Россией, когда к концу правления Ельцина 1/3 региональных законов противоречили федеральному законодательству. В августе 2000 г. В.В. Путин собрал глав регионов и сказал: «В ваших конституциях и уставах есть всё, что угодно, от

суверенитета до гвоздей, но нет главного – принципа верховенства федерального законодательства!» [11]. И отправил в отставку нескольких прокуроров субъектов Федерации. И тут же региональные прокуроры начали опротестовывать региональные законы.

Глава 7 приобрела своё нынешнее название «Судебная власть и прокуратура» в результате поправок 2014 года, но вряд ли инициаторы поправок руководствовались необходимостью приведения названия главы в соответствие с её содержанием. Ученые написали немало страниц, посвященных странной «прописке» прокуратуры в главе «Судебная власть», к которой прокуратура, конечно же, не относится.

Часть 3 ст. 129 Конституции РФ гласила: «Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с её субъектами», а часть 4 ст. 129 гласила: «Иные прокуроры назначаются прокурором Российской Федерации».

В результате реформы-2014 заместители Генерального прокурора РФ стали назначаться на должность и освобождаются от должности не самим Генеральным прокурором РФ, а в таком же порядке, в каком назначается на должность и освобождается от должности Генпрокурор, а именно: заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

В результате реформы-2020 к ведению Совета Федерации отнесено проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации (п. «з» ст. 102 Конституции РФ).

Если учесть, что формирование самого Совета Федерации в результате реформ 2014 и 2020 годов и появления в его составе так называемой «президентской квоты» (в виде назначаемых Президентом сенаторов) еще более зависит от Президента РФ, то увеличение полномочий Совета Федерации в части консультаций по кандидатурам на прокурорские должности является довольно декоративной мерой, призванной завуалировать фактическое усиление зависимости прокуратуры от Президента РФ.

Возможно, глава 7 Конституции РФ ещё долгое время носила бы неадекватное её содержанию название «Судебная власть», если бы не понадобилось укрепление президентской вертикали в аспекте формирования органов прокуратуры во имя стабильности конституционного строя России.

Литература

1. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 264.
2. Власова М.А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 61-64.
3. Галузо В.Н. Власть прокурора в России. Часть III. Забвение права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 324 с.
4. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: МГУ, 2000. 192 с.
5. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 21 сент. 1993 г. № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 39, ст. 3597.
6. О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года: заключение Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 сент. 1991 года // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 122.
7. Рябов А.Н. Альтернативы президентской власти в России // Россия: ближайшее десятилетие / под ред. Э. Качинса и Д. Тренина. М., 2004. 276 с.
8. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 304 с.
9. Это есть макроэкономика. Интервью с А.Б. Чубайсом // Комсомольская правда. 1999. 13 июля.
10. Боброва Н.А. Дума о Думе: дневники и мемуары депутата четырех созывов. К 25-летию Самарской Губернской Думы. Самара: Самарский центр РАН, 2019. 196 с.
11. Казанник Алексей: «Отдал свой мандат Ельцину из чувства справедливости»: интервью корр. Анатолию Петрову 09.06.2016 г. // ТАСС: сайт. <https://tass.ru/interviews/3347868> (дата обращения: 21.04.2021).
12. Эпоха суверенитетов закончилась // Волжская коммуна. 2000. 25 августа.

References

1. Bobrova N.A. Konstitutsionnyi stroi i konstitutsionalizm v Rossii: monografiya. M.: YuNITI-DANA, 2003. S. 264.
2. Vlasova M.A. Zagadka glavy 7 Konstitutsii RF, ili O tom, kto spas rossiiskuyu prokuraturu ot likvidatsii v 1993 godu // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2020. № 10. S. 61-64.
3. Galuzo V.N. Vlast' prokurora v Rossii. Chast' III. Zabvenie prava. M.: YuNITI-DANA, 2020. 324 s.
4. Luk'yanova E.A. Rossiiskaya gosudarstvennost' i konstitutsionnoe zakonodatel'stvo v Rossii (1917-1993). M.: MGU, 2000. 192 s.
5. O poetapnoi konstitutsionnoi reforme v Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 21 sent. 1993 g. № 1400 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Ros. Federatsii. 1993. № 39, st. 3597.
6. O sootvetstvii Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii deistvii i reshenii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii B.N. El'tsina, svyazannykh s ego Ukazom «O poetapnoi konstitutsionnoi reforme v Rossiiskoi Federatsii» ot 21 sentyabrya 1993 goda № 1400 i Obrashcheniem k grazhdanam Rossii 21 sentyabrya 1993 goda: zaklyuchenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 21 sent. 1991 goda // Konstitutsionnyi vestnik. 1994. № 1 (17). S. 122.
7. Ryabov A.N. Al'ternativy prezidentskoi vlasti v Rossii // Rossiya: blizhaishee desyatiletie / pod red. E. Kachinsa i D. Trenina. M., 2004. 276 s.
8. Luk'yanov A.I. Parlamentarizm v Rossii (voprosy istorii, teorii i praktiki): kurs lektsii. M.: Norma: INFRA-M, 2010. 304 s.
9. Eto est' makroekonomika. Interv'yu s A.B. Chubaisom // Komsomol'skaya pravda. 1999. 13 iyulya.
10. Bobrova N.A. Duma o Dume: dnevniki i memuary deputata chetyrekh sozyvov. K 25-letiyu Samar-skoi Gubernskoi Dumy. Samara: Samarskii tsentr RAN, 2019. 196 s.
11. Kazannik Aleksei: «Otdal svoi mandat El'tsinu iz chuvstva spravedlivosti»: interv'yu korr. Anatoliyu Petrovu 09.06.2016 g. // TASS: sait. <https://tass.ru/interviews/3347868> (data obrashcheniya: 21.04.2021).
12. Epokha suverenitetov zakonchilas' // Volzhskaya kommuna. 2000. 25 avgusta.

Поступила в редакцию 21 апреля 2021 г.
Received 21 April, 2021