

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.043-052

А. А. Уваров*

О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы взаимосвязанности и места конституционных поправок, внесенных Президентом РФ в действующую Конституцию РФ 20 января 2020 г. При оценке смысла и содержания многих поправок к гл. 3 Конституции РФ выясняется их дополнительное, порой более важное с точки зрения иерархии конституционных норм значение, которое непосредственно связано с главами конституции, не подлежащими пересмотру. Несмотря на формальную неизменность, основы конституционного строя фактически обрели в результате внесенных поправок такие новые положения, как: «государствообразующий народ, входящий в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации»; «запрет на отчуждение части территории РФ и призывы к таким действиям»; «о неисполнении решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ»; «о государственной гарантии минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения». Пополнились новым содержанием без их формального изменения нормы, регулирующие отдельные основные права и свободы человека и гражданина (ст. 37–39, 44 Конституции РФ). Амбивалентность местного самоуправления, приводящая к противостоянию органов местной и государственной власти, отчасти продуцируемая положением ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления и их невхождении в систему органов государственной власти, частично минимизирована положением об их единстве в системе публичной власти. Однако многие, на первый взгляд незначительные поправки к гл. 8 Конституции РФ значительно снижают потенциал властных возможностей местного населения, превращают учредительные нормы о его полномочиях в отсылочные. В заключении обращается внимание на некоторые проблемы в деятельности Конституционного Суда РФ по реализации указанных конституционных поправок.

Ключевые слова: поправки к Конституции; основы конституционного строя; права человека; местное самоуправление; государство; суверенитет; народовластие; закон.

Для цитирования: Уваров А. А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 11. — С. 43–52. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.043-052.

An Expanding Meaning of Presidential Amendments to the Constitution of the Russian Federation

Aleksandr A. Uvarov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department, Constitutional and International Law, All-Russian State University of Justice (Sochi Branch)
ul. Dagomysskaya, d. 42, Sochi, Russia, 354057
uvarov.al@mail.ru

Abstract. The paper deals with the issues of interconnectedness and the role of constitutional amendments introduced by the President of the Russian Federation to the current Constitution of the Russian Federation on January 20, 2020. In assessing the meaning and content of a great deal of amendments to Chapter 3 of the

© Уваров А. А., 2020

* Уваров Александр Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (Сочинский филиал)

Дагомысская ул., д. 42, г. Сочи, Россия, 354057
uvarov.al@mail.ru

Constitution of the Russian Federation, the author concludes that they have additional, however, sometimes more important value in the context of the hierarchy of constitutional norms, which is directly related to the chapters of the Constitution that are not subject to any revision. Despite the formal inalterability, the foundations of the constitutional order have in fact as a result of the amendments gained such new provisions as: “the state-constituting people that is a part of the multinational union of equal peoples of the Russian Federation”; “ban on alienation of a part of the territory of the Russian Federation and calls for such actions”; “non-enforcement of decisions of interstate bodies adopted on the basis of the provisions of international agreements of the Russian Federation in their interpretation contrary to the Constitution of the Russian Federation”; “the state guarantee of minimum wage not less than the minimum living wage of the working population.” The rules governing certain fundamental rights and freedoms of man and citizen (art. 37–39, 44 of the Constitution of the Russian Federation) have been supplemented with new content without being formally altered. Ambivalence of local self-government leading to opposition between local and state authorities, partly resulting from the provision of Article 12 of the Constitution of the Russian Federation concerning the autonomy of local self-government bodies. Their failure to enter the system of public authorities is partially minimized by the provision on their unity in the system of public power. However, many, and at first glance minor, amendments to Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation significantly reduce the potential of power for the local population, turn the constituent rules concerning its powers to the reference rule. The conclusion draws attention to some issues in the activity of the Constitutional Court of the Russian Federation on the implementation of these constitutional amendments.

Keywords: amendments to the Constitution; foundations of constitutional order; human rights; local self-government; state; sovereignty; population power; law.

Cite as: Uvarov AA. O rasshiritel'nom znachenii prezidentskikh popravok k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [An Expanding Meaning of Presidential Amendments to the Constitution of the Russian Federation]. *Lex russica*. 2020;73(11):43-52. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.043-052. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Президентские поправки к Конституции РФ, внесенные им в Государственную Думу РФ 20 января 2020 г.¹ (далее — Закон о поправках к Конституции РФ), затронули гл. 3–8, но можно ли считать, что для содержания гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ эти изменения не имеют никакого значения? Разумеется, формально положения этих глав остались неизменными, но, поскольку все главы Конституции представляют собой, образно говоря, не изолированные, а сообщающиеся сосуды, влияние внесенных поправок на положения Конституции, не подлежащие пересмотру, бесспорно. Как справедливо замечает А. Троицкая, «Конституция представляет собой не просто набор отдельных положений, а упорядоченную систему норм, определенным образом взаимосвязанных и, в некотором

смысле, взаимозависимых»². Данные поправки наряду с правовыми позициями Конституционного Суда РФ³ служат способом обновления (модернизации) гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. Сам объем и содержание конституционных поправок позволяют говорить о системной и комплексной конституционной реформе, благодаря которой освещаются новые грани, в частности, основ конституционного строя, нормы которых наполняются без их прямой корректировки дополнительным смыслом. В отдельных случаях таким образом редуцируются слишком императивные формулировки статей, которые вызывают неадекватное понимание и применение. Понятно, что по своему характеру и с точки зрения юридической техники отдельные поправки, например к гл. 3, более органично выглядели бы в гл. 1 или 2 Конституции РФ. Тем не менее это вынужденная мера, поскольку для

¹ Закон РФ о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // РГ. 2020. 16 марта.

² Троицкая А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 111.

³ По мнению В. Д. Зорькина, «правовые позиции судей высшего органа конституционного правосудия — это не застывшая буква конституционных велений, а... живое и развивающееся конституционное право. Юридическая сила актов Конституционного Суда РФ превышает юридическую силу любого закона, а следовательно, практически равна юридической силе самой Конституции» (см.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М.: Инфра-М, 2008. С. 132–133).

изменения гл. 1, 2 и 9 требуется принятие новой конституции.

В статье намеренно не затрагиваются вопросы, связанные с оценкой изменений, касающихся статуса органов государственной власти (Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ и др.), поскольку конституционные нормы, посвященные организации государственной власти, особенно если это касается высших органов, самодостаточны. Разумеется, изменение их статуса также влияет на основы конституционного строя, но не кардинальным образом (Россия, как и прежде, остается президентской республикой с федеративной формой государственного устройства). Кроме того, перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти, произошедшее в результате внесенных в Конституцию РФ поправок, — это тема отдельных, самостоятельных исследований.

При внесении конституционных поправок следует учитывать предмет и степень конституционного регулирования. Так, В. М. Баглай считает, что в сферу предмета отрасли конституционного права входят две группы отношений: 1) охрана прав и свобод человека (отношения между человеком и государством); 2) устройство государства и государственной власти (властеотношения)⁴. По мнению О. Е. Кутафина, к предмету конституционного права относятся отношения, которые возникают в процессе осуществления государственной власти Президентом РФ, законодательными (представительными) органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов⁵. Предмет регулирования конституционных норм отличается от предмета регулирования отрасли конституционного права прежде всего степенью его регулирования. Для уровня конституционного регулирования характерны наиболее важные и существенные из конституционного права общественные отношения, поскольку сама конституция является его ядром. Вопрос о том, что должно быть урегулировано на конституци-

онном уровне, а что на уровне текущего законодательства, должен решаться с учетом природы соответствующих отношений, их места в системе конституционного регулирования, а также текущих и перспективных государственных задач, актуальности и потребности их решения с использованием конституционного механизма правового регулирования. Не стоит при этом надеяться на то, что путем конституционного регулирования можно решить любую общегосударственную проблему. Как полагает немецкий политолог О. Депенхойер, «...экспансионистская идея конституции никогда не может полностью охватить государственную жизнь, поскольку она всегда зависима от времени и поэтому может только копировать, но не прочерчивать самостоятельно вектор общественного развития»⁶. При всей спорности тезиса о возможности конституции устанавливать направления общественного развития следует признать, что отдельные предложения, вносимые в ходе обсуждения поправок к конституции, продиктованы порой эмпатией, желанием как-то улучшить существующее положение дел в стране.

Некоторые новации основ конституционного строя в свете внесенных поправок к Конституции РФ

Обращает на себя внимание то, что ни в преамбуле, ни в ст. 3 Конституции РФ в понятии «многонациональный народ Российской Федерации» не отражены признаки титульной нации, которая, собственно говоря, обуславливает название самого государства России. Между тем в конституциях многих стран, таких как Германия, Франция, Испания, Польша, Румыния, Япония, указание на титульную нацию непосредственно связано с принципом народовластия. При этом в отдельных странах эта титульная национальность отождествляется с гражданством⁷. Поправкой о русском государственном языке, внесенной в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ, подчеркивается, что русский язык — это «язык

⁴ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М. : Норма, 2007. С. 5.

⁵ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юрист, 2001. С. 25.

⁶ Депенхойер О. Функции конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 72.

⁷ Например, согласно Основному закону Федеративной Республики Германия (1949 г.) именно немецкий народ принял настоящий Основной закон ФРГ (ч. 2 ст. 1), а все немцы имеют право собираться мирно и без оружия (ч. 1 ст. 8), имеют право создавать союзы и общества (ч. 1 ст. 9). Согласно Конституции Испании (1978 г.) носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти (ч. 2 ст. 1). Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, общем и

государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации». Таким образом, снимается вопрос о том, какой же из населяющих Россию народов является титульным.

Статья 4 Конституции РФ о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ч. 1), о верховенстве Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2), о целостности и неприкосновенности территории РФ (ч. 3) фактически дополнена содержанием таких положений, как: запрет на отчуждение части территории РФ и призывы к таким действиям (ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ в редакции Закона о поправках к Конституции РФ); о признании исторически сложившегося государственного единства России (ч. 2 ст. 67.1); о принятии мер по обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства (ст. 79.1). На защиту государственного суверенитета, верховенства Конституции РФ (ст. 4), а также на обеспечение ее высшей юридической силы (ч. 1 ст. 15) нацелена новая редакция ст. 79 Конституции РФ, согласно которой решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Испытывает явное тяготение к ст. 5 Конституции РФ о видах субъектов РФ и принципах федеративного устройства часть 1 ст. 67 Конституции РФ о возможности создания наряду с субъектами РФ федеральных территорий.

Известно, что в процессе обсуждения президентских поправок к Конституции специально созданной для этого рабочей группой вносились предложения о дополнении преамбулы Конституции РФ. Тем не менее действующая Конституция РФ, а именно ее глава 9, не содержит норм, предоставляющих возможность корректировки преамбулы. В этой связи положения о тысячелетней истории России, сохранении памяти предков, передавших своим потомкам идеалы и веру в Бога, о правопреемстве Российского государства, о памяти защитников Отечества,

об обеспечении защиты исторической правды вошли в ч. 2 и 3 ст. 67.1 Конституции РФ.

Одной из оков советского строя России была ее государственная идеология марксизма-ленинизма. По действующей российской Конституции признается идеологическое многообразие (ч. 1 ст. 13), никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13). Тем не менее широко известна длящаяся уже несколько лет дискуссия о национальной идее России. При этом данная общественная дискуссия была инициирована и поддерживалась на высшем государственном уровне. В качестве общенациональных идей, скрепляющих узы Российского государства и народа, назывались идеи православной культуры, патриотизма, суверенной демократии, сбережения народа и др. Невольно возникает вопрос: а что же такое идеология и почему как объединяющее начало она необходима обществу и государству? Согласно определению, данному в словаре: «Идеология — система идей и взглядов (политических, правовых, философских, нравственных, религиозных, эстетических и др.), выражающая коренные интересы, идеалы какого-либо класса или другой социальной группы»⁸. Поскольку государство служит своему народу, оно обязано создавать условия для его благоприятного материального, социального и духовного развития. Соответственно, наряду с ч. 1 ст. 13 об идеологическом многообразии есть и ч. 5 ст. 13 Конституции РФ о запрете общественных объединений, чья деятельность направлена на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Представляется, что запрещение установления государственной или иной обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13) отнюдь не исключает возможности постулирования государством каких-либо позитивных общественных ценностей. Так, с идеей патриотизма, сакрального значения подвига народа при защите Отечества связана поправка к Конституции РФ в ч. 3 ст. 67.1. Идеологическое значение имеет

неделимом отечестве всех испанцев... (ст. 2). Правами, установленными в ст. 23 («Управление делами государства»), пользуются лишь испанцы (ч. 2 ст. 13). Согласно Конституции Польши (1989 г.): «Мы, польская нация, — все граждане Республики» (преамбула). Верховная власть в Республике Польша принадлежит нации (ч. 1 ст. 4). Нация осуществляет власть через своих представителей или непосредственно (ч. 2 ст. 4).

⁸ Краткий словарь современных понятий и терминов. М. : Республика, 2000. С. 188.

поправка о том, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России, а семье оказывается поддержка в воспитании детей (ч. 4 ст. 67.1).

Связь конституционных поправок с основными правами и свободами человека и гражданина

Надо отметить, что содержание многих конституционных поправок указывает на связь не только с основами конституционного строя и преамбулой Конституции, но и с правами и свободами человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ). Так, вышеуказанная поправка в ч. 4 ст. 67.1 непосредственно связана со ст. 38 Конституции РФ. Статья 68 Конституции РФ, посвященная употреблению государственного и иных языков, была дополнена нормой о культуре как об охраняемом государством уникальном наследии многонационального народа (ч. 4), а статья 69, посвященная гарантиям прав коренных малочисленных народов, — положением о защите и сохранении культурной самобытности всех народов и этнических общностей (ч. 2). При этом обе поправки корреспондируют со ст. 44 Конституции РФ о правах человека в сфере культуры. Несколько адресов могут иметь и такие дополнения к Конституции РФ, как государственная гарантия минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения (ч. 5 ст. 75). С одной стороны, это фактическое дополнение ч. 2 ст. 7 в основах конституционного строя о государственном гарантировании минимального размера оплаты труда, с другой — дополнение ч. 3 ст. 37 о вознаграждении за труд не ниже

установленного федеральным законом размера оплаты труда. Поправки в виде ч. 6 и 7 ст. 75 об индексации пенсий не реже одного раза в год и об индексации социальных пособий и иных социальных выплат являются по своей сути дополнением ст. 39 Конституции РФ. В качестве дополнения ст. 7 Конституции РФ можно оценить и положения ст. 75.1 о создании условий для устойчивого экономического роста.

Имеется целый блок разрозненных между главами Конституции поправок, касающихся института гражданства. Часть из этих поправок связаны со статусом Президента РФ, депутатов Государственной Думы, сенаторов, высших должностных лиц субъектов РФ, руководителей федеральных государственных органов, судей, прокуроров, которым теперь уже на конституционном уровне запрещено иметь второе гражданство и вид на жительство в иностранном государстве⁹. С вопросами гражданства связаны и поправки к ч. 3 ст. 69 об оказании поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, которая направлена на стимулирование этих соотечественников к приобретению гражданства РФ.

Вопросы трансформации конституционной модели местного самоуправления в связи с конституционными поправками

Известно, что на протяжении нескольких лет шел процесс огосударствления местного самоуправления путем внесения тех или иных изменений в базовый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

⁹ Надо отметить, что косвенно эти поправки связаны с обеспечением государственного суверенитета России, поскольку согласно заключению Конституционного Суда РФ о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ от 16.03.2020, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции РФ (определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 797-О-О // РГ. 2020. 17 марта).

ской Федерации»¹⁰, который наконец дал свои плоды в виде поправок к гл. 8 Конституции РФ. Все это время местное самоуправление представляло собой некий оксюморон, где причудливым образом сочеталась самостоятельность местного самоуправления и главного его субъекта — местного населения — с почти полной недееспособностью местного самоуправления и его зависимостью от государственной власти.

Ригидность главного препятствия на пути к огосударствлению местного самоуправления в виде ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти была преодолена прежде всего провозглашением в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ положения о единстве органов местного самоуправления и государственных органов как системы публичной власти. Сама по себе эта норма не противоречит ни ст. 12, ни ст. 3 Конституции РФ, поскольку в последней также говорится о том, что органы местного самоуправления представляют одну из форм народовластия (то есть публичной власти). Но будучи внедренной в гл. 8 Конституции РФ, данная норма, как катализатор, привела к исчезновению тех положений, которые хотя бы косвенно препятствовали процессу огосударствления местного самоуправления, и, наоборот, вызвала появление норм, которые этому бы содействовали. Так, из ч. 1 ст. 131 был исключен поселенческий признак местного самоуправления, а к словам «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» было добавлено: «в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральными законами». Кроме того, в эту статью была включена ч. 2 с положениями, довольно часто подвергавшимися остракизму в научной литературе, — об участии в формировании органов местного самоуправления органов государственной власти¹¹. Далее, в ч. 2 ст. 131 норма об изменении границ территорий местного самоуправления с учетом мнения населения также

обременяется ссылкой на то, что это делается в порядке, установленном федеральным законом, что нейтрализует учредительный характер права населения и преобразует, как и в случае с определением населением структуры органов местного самоуправления, это положение в отсылочную норму. Даже норма, гарантирующая самостоятельность местного самоуправления от необоснованного государственного вмешательства (ст. 133) в ситуации, когда органы местного самоуправления могут рассчитывать на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, была скорректирована таким образом, что априори презюмируется отсутствие всяких противоречий между государственными интересами и интересами местного населения. Между тем даже в Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985¹² неоднократно подчеркиваются особые потребности и интересы местного самоуправления и условия их осуществления (ч. 1 ст. 3; ч. 2, 3 ст. 4; ст. 5; ч. 1 ст. 6; ч. 1 ст. 7; ч. 2, 3 ст. 8; ч. 1–3 ст. 9), без которых само его выделение как формы публичной власти было бы бессмысленным, поскольку именно их реализация составляет сущность местного самоуправления.

Как уже отмечалось во введении, одна из целей президентских поправок может заключаться в необходимости редуцировать слишком императивные формулировки статей, которые вызывают неадекватное понимание и применение. В данном случае самостоятельность местного самоуправления и его невхождение в систему органов государственной власти непосредственно на местах порой понималось слишком упрощенно и приводило к противостоянию местных властей и государственных органов субъектов РФ в ущерб общим интересам населения. В этой связи часть 3 ст. 132 Конституции РФ о единой системе публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, по мысли разработчиков этих изменений, будет служить своеобразным посылом для законодателей и правоприменителей к тому, чтобы

¹⁰ СЗ РФ. 2003. Ст. 40. № 3822 (с изм. и доп.).

¹¹ См., например: *Выдрин И. В.* Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 2 (11). С. 67–73 ; *Шаропов А. В.* Региональные практики применения процедур избрания глав муниципальных образований в период 2015–2017 гг. (на примере сибирских и дальневосточных регионов) // Society and Security Insights. 2018. Т. 1. № 4. С. 158–167.

¹² Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ (СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466).

перестроить систему взаимоотношений для более согласованных и эффективных действий при решении общих задач управления своими территориями.

Наряду с вопросом о самостоятельности местного самоуправления, не менее злободневным является вопрос о предметах его ведения. С учетом высокой концентрации отношений, регулируемых конституционными нормами, вряд ли уместно перечислять вопросы местного значения в конституции, тем более не апробированные на практике. Так, не оправдало себя упоминание в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ среди вопросов местного значения осуществление органами местного самоуправления охраны общественного порядка, поскольку в текущем законодательстве так и не удалось внятно и полно отразить эту компетенцию¹³. В то же время в этой части появилось дополнение, более адаптированное к социальной природе местного самоуправления и практике, касающееся обеспечения органами местного самоуправления в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Положение о том, что органы местного самоуправления «устанавливают» местные налоги и сборы, порождало на практике амбивалентные трактовки своих полномочий местными представительными органами (в отдельных случаях это воспринималось как право вводить свои собственные налоги, не предусмотренные законодательством¹⁴). Этим объясняется замена в ч. 1 ст. 132 термина «устанавливают» на термин «вводят».

Заключение

В заключении хотелось бы обратить внимание на некоторые поправки, которые, с точки зрения автора статьи, могут вызвать недопонимание среди правоприменителей по вопросам реализации этих положений. Возможность Конституционного Суда РФ, не прибегая к трудоемкому, долговременному и высокочастотному законодательному процессу, сформулировать правовую позицию, которая отвечает текущему моменту политического, экономического, социального и конституционного развития, — достаточно востребованная и важная функция этого высшего государственного органа власти. В результате конституционных поправок значительно расширилась сфера предварительного контроля Конституционного Суда РФ. Теперь этот контроль распространяется не только на не вступившие в силу международные договоры РФ, но и в отношении не вступивших в силу и не опубликованных законов о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов РФ. Вместе с тем определенная неясность содержится во введенном в ст. 125 Конституции РФ положении п. «б» ч. 5.1, где, с одной стороны, возможность исполнения решений межгосударственных органов Конституционный Суд РФ проверяет с точки зрения их соответствия Конституции РФ, а с другой — решения иностранного или международного суда с точки зрения соответствия «основам публичного порядка». Думается, что последний критерий явно не соответствует юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля¹⁵, поскольку оценка решений таких судов Конституцион-

¹³ Так, согласно одному из проектов закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации» начальник муниципальной милиции должен был избираться всеми жителями муниципального образования, но сам механизм такого избрания представлен не был. Реализация предложенного подхода могла привести к трансформации органов МВД России на районном уровне в подконтрольную местной власти муниципальную милицию. Одной из существенных проблем при этом являлась не готовность самих муниципалитетов не только финансировать, но и брать на себя контроль за деятельностью муниципальной милиции (см.: *Корыц С. И., Сургутсков В. И., Филиппов О. Ю.* Полномочия муниципальных органов по охране общественного порядка: в поисках золотой середины // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 1. С. 195).

¹⁴ См.: определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». П. 7 ст. 3 // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 (с изм. и доп.).

ным Судом РФ может осуществляться только на предмет их непротиворечия Конституции РФ, а не на соответствие какому-то абстрактному публичному порядку.

Законом о поправках к Конституции РФ процедура внесения поправок, предусмотренная статьей 136 Конституции РФ, дополнена общероссийским голосованием по вопросу их одобрения гражданами РФ¹⁶. Очевидно, что эта процедура принятия конституционных поправок не предусмотрена главой 9 Конституции РФ, и налицо, казалось бы, противоречие. При этом следует напомнить, что любое дополнение и изменение гл. 9 требует пересмотра Конституции РФ в целом. Теоретически возможна ситуация, когда поправки, принятые Федеральным Собранием РФ и одобренные необходимым количеством законодательных органов субъектов РФ, при вынесении на всенародное голосование не наберут достаточного количества голосов граждан. Самое интересное, что поправки, согласно ст. 136 Конституции РФ, в этом случае должны вступить в силу независимо от результатов какого-либо всенародного голосования. В данной ситуации можно сетовать на несовершенство механизма внесения конституционных поправок и наличие слишком жестких гарантий обеспечения стабильности конституции. В этой связи, по мнению Р. Альберта, «неудачная проработка принципа неизменяемости и слабая защита в виде многоуровневого механизма поправок не могут уберечь правила внесения поправок от обходных маневров и недолговечного большинства»¹⁷. С этой сложной ситуацией разбирался Конституционный Суд РФ, который в своем уже упоминавшемся выше заключении от 16.03.2020 отметил, что

указанное «общероссийское голосование как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов РФ. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки». Далее Суд указал на то, что «общероссийское голосование отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным».

В свете доминирующей в научной литературе теории «живой» конституции данная правовая позиция уже не представляется такой неординарной. Как отмечает Н. С. Бондарь, «Конституция как бы испытывает с помощью решений Конституционного Суда РФ некое “правопреобразующее” воздействие, т.е. без изменения буквы Конституции Конституционным Судом выявляются (но не добавляются!) ее новые скрытые потенциальные возможности, заложенные в Духе Конституции, который наиболее полно, концентрированно проявляется в ее принципах, ценностях, презумпциях, аксиомах, дефинициях и т.п.»¹⁸. Между тем возможности Конституционного Суда РФ по обновлению Конституции РФ не безграничны, и принятые законодательным путем президентские поправки создадут качественно новый уровень правоотношений конституционного регулирования, открывающий, соответственно, новые горизонты для законодательной и правоприменительной деятельности.

¹⁶ Надо отметить, что инициатива общероссийского голосования принадлежала исключительно Президенту РФ. Бесспорно, что эта идея безупречна с точки зрения реализации подлинного народовластия в вопросах обеспечения легитимности конституционных изменений. Как указывает И. А. Кравец, «если государство не создает эффективные юридические и информационные процедуры политического вовлечения граждан, фактически полномочным “хранителем и распорядителем” конституционного порядка становятся учрежденные конституцией органы публичной власти, обладающие властными и организационными ресурсами развития или преобразования конституции» (Кравец И. А. Конституционный символизм, модернизация конституции и информационное общество (между учредительным и информационным конституционализмом для России) // Lex russica. 2020. Т. 73. № 1 (158). С. 52).

¹⁷ Альберт Р. Как вносить изменения в правила внесения конституционных поправок // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 84.

¹⁸ Бондарь Н. С. Конституционный суд в системе юрисдикционных органов (О «богоугодных грехах» конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 30.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альберт Р. Как вносить изменения в правила внесения конституционных поправок // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 2. — С. 64–95.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М. : Норма, 2007. — 784 с.
3. Бондарь Н. С. Конституционный суд в системе юрисдикционных органов (О «богоугодных грехах» конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2017. — № 1. — С. 26–32.
4. Выдрин И. В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2010. — № 2 (11). — С. 67–73.
5. Депенхойер О. Функции конституции // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 1. — С. 56–76.
6. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. — М. : Инфра-М, 2008. — 592 с.
7. Корыц С. И., Сургутсков В. И., Филиппов О. Ю. Полномочия муниципальных органов по охране общественного порядка: в поисках золотой середины // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 1. — С. 192–199.
8. Кравец И. А. Конституционный символизм, модернизация конституции и информационное общество (между учредительным и информационным конституционализмом для России) // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 1 (158). — С. 43–58.
9. Краткий словарь современных понятий и терминов. — М. : Республика, 2000. — 670 с.
10. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
11. Троицкая А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 2. — С. 96–115.
12. Шарапов А. В. Региональные практики применения процедур избрания глав муниципальных образований в период 2015–2017 гг. (на примере сибирских и дальневосточных регионов) // Society and Security Insights. — 2018. — Т. 1. — № 4. — С. 158–167.

Материал поступил в редакцию 5 мая 2020 г.

REFERENCES

1. Albert R. Kak vnosit izmeneniya v pravila vneseniya konstitutsionnykh popravok [How to amend the rules of constitutional amendments]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review]. 2016;2:64-95. (In Russ.)
2. Baglay MV. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow: Norma Publ.; 2007. (In Russ.)
3. Bondar NS. Konstitutsionnyy sud v sisteme yurisdiktsionnykh organov (O «bogougodnykh grekhakh» konstitutsionnogo pravosudiya) [The Constitutional Court in the System of Jurisdiction Bodies (On “Godlike Sins” of Constitutional Justice)]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law]. 2017;1:26-32. (In Russ.)
4. Vydrin IV. Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipalnymi obrazovaniyami [City managers in the system of management of municipal entities]. *Vestnik Uralskogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava* [Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law]. 2010;2(11):67-73. (In Russ.)
5. Depenhoyer O. Funktsii konstitutsii [Functions of the Constitution]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review]. 2016;1:56-76. (In Russ.)
6. Zorkin VD. Rossiya i Konstitutsiya v XXI veke [Russia and the Constitution in the 21st century]. Moscow: Infra-M Publ.; 2008. (In Russ.)
7. Koryts SI, Surgutskov VI, Filippov OYu. Polnomochiya munitsipalnykh organov po okhrane obshchestvennogo poriyadka: v poiskakh zolotoy serediny [The powers of municipal bodies to protect public order: in search of the golden middle]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2018;1:192-199. (In Russ.)
8. Kravets IA. Konstitutsionnyy simbolizm, modernizatsiya konstitutsii i informatsionnoe obshchestvo (mezhd u chreditelnym i informatsionnym konstitutsionalizmom dlya Rossii) [Constitutional symbolism, modernization

- of the constitution and information society (between constituent and informational constitutionalism for Russia)]. *Lex russica*. 2020;73:1(158):43-58. (In Russ.)
9. Kratkiy slovar sovremennykh ponyatiy i terminov [Concise dictionary of Modern Concepts and Terms]. Moscow: Respublika; 2000. (In Russ.)
 10. Kutafin OE. Predmet konstitutsionnogo prava [Subject Matter of Constitutional Law]. Moscow: Yurist Publ.; 2001. (In Russ.)
 11. Troitskaya A. Rossiyskiy Konstitutsionnyy Sud i proverka popravok k Konstitutsii: kak raspakhnut priotkrytuyu dver [Russian Constitutional Court and Verification of Amendments to the Constitution: How to Open the Open Door]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2016;2:96-115. (In Russ.)
 12. Sharapov AV. Regionalnye praktiki primeneniya protsedur izbraniya glav munitsipal'nykh obrazovaniy v period 2015–2017 gg. (na primere sibirskikh i dalnevostochnykh regionov) [Regional practices for the application of procedures for the election of heads of municipalities in the period 2015-2017 (Siberian and Far Eastern regions case study)]. *Society and Security Insights*. 2018;1(4):158-167. (In Russ.)