

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ДОРЖИ БАНЗАРОВА

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА

*Материалы регионального круглого стола
(Улан-Удэ, 19 марта 2020 г.)*

Улан-Удэ
Издательство Бурятского госуниверситета
2020

УДК 342
ББК 67.400
К 651

Утверждено к печати
редакционно-издательским советом
Бурятского госуниверситета

Научный редактор
Ю. Г. Хамнуев, канд. юр. наук, доц.

Сборник размещен в системе РИНЦ
на платформе Научной электронной библиотеки eLibrary.ru

Текст печатается в авторской редакции

К 651 Конституционные поправки и конституционная система:
материалы регионального круглого стола (Улан-Удэ, 19 марта
2020 г.) / науч. ред. Ю. Г. Хамнуев. — Улан-Удэ: Издатель-
ство Бурятского госуниверситета, 2020. — 76 с.
ISBN 978-5-9793-1550-8

В сборнике представлены материалы регионального круглого стола, состоявшегося на базе Бурятского государственного университета имени Доржи Банзарова и посвященного вопросам внесения поправок в Конституцию Российской Федерации и их влиянию на конституционную систему государства. Настоящий сборник содержит статьи и доклады представителей научной общественности, органов государственной власти, общественных организаций, исследующих различные аспекты конституционных поправок, внесенных в Основной закон страны в 2020 г.

Сборник предназначен для ученых, преподавателей вузов, аспирантов и студентов, а также для специалистов в области конституционного права.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9793-1550-8

© Бурятский госуниверситет
им. Д. Банзарова, 2020

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ И ОСОБЕННОСТЯХ ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПО ВОПРОСУ ОДОБРЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Акчурин Александр Ростамович**

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры конституционного,

административного и муниципального права,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а

E-mail: ak_akchurin@mail.ru

В статье анализируется правовая природа общероссийского голосования вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации как новой формы непосредственной демократии в Российской Федерации, ее отличительные сущностные особенности, структура процедуры и юридические последствия. Уделяется отдельное внимание точности формулировок и терминологии, что будет иметь важное значение для формирования научной и правовой основы применения данной формы непосредственной демократии в конституционно-правовой практике. Автором анализируется тезис о возможности применения процедуры референдума для одобрения предложенных изменений в Конституцию Российской Федерации. Высказано мнение о возможности применения отдельных процедур, предусмотренных в ходе общероссийского голосования, при проведении избирательных кампаний. Отмечена важная общественно-политическая и историческая роль данного мероприятия в развитии конституционных норм и конституционно-правовых отношений в Российской Федерации.

Ключевые слова: общероссийское голосование, непосредственная демократия, референдум, выборы, избирательная кампания, избиратели, конституционная легитимация, конституционные процедуры, поправка, пересмотр Конституции Российской Федерации.

В этом году в современную отечественную юриспруденцию вошло понятие «общероссийское голосование», это новая процедура вызвала массу вопросов, что она собой представляет, каково ее назначение, юридические последствия, отличия от других известных форм непосредственной демократии (референдум, выборы, опрос и пр.).

Вначале хочу отметить необходимость использования правильной терминологии в отношении данной процедуры, что, к сожалению, не всегда наблюдается в информационном пространстве. Это именно — общероссийское голосование, не общенародное или всенародное голосование, не референдум, не опрос и т. д. Голосуют не избиратели, а участники голосования, голосование происходит не по вопросу принятия поправок к Конституции Российской Федерации, а по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и др. Точность использования терминологии необходима для полного и правильного понимания в обществе сущности самой процедуры, роли и правового статуса ее участников, эффективного развития нормативной правовой базы, выработки научной основы и т. д.

Часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации называет только две формы прямой демократии — референдум и свободные выборы, но их важная конституционная характеристика состоит в том, что это «высшие формы». [1] Таким образом, Конституция Российской Федерации подразумевает, что есть и иные формы, прямо в ней не поименованные. Выборы и референдум — это основа любой демократии, однако их принципы могут использоваться и в конструкциях других форм прямой демократии, одна из которых — общероссийское голосование. С точки зрения конституционно-правовой теории и практики — это новшество, однако конституционному праву известны и иные формы демократии, в том числе на государственном уровне, закрепленные только законодательно. Например, отзыв выборных должностных лиц. На уровне местного самоуправления используется более десятка форм непосредственной демократии, установленных законодательным путем — голосование по изменению границ, публичные слушания, опросы, собрания, конференции, сходы и т. п.¹

Впервые на уровне правовых актов понятие общероссийское голосование появилось как термин в распоряжении Президента Российской Федерации № 32-рп от 14 февраля 2020 г.², законодатель-

¹ См. Гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2020).

ная основа появилась через месяц — это Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, который и определил правовую природу и существенные особенности данной процедуры.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, **имеет особую юридическую природу**. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке статьи 136 Конституции Российской Федерации. 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.

Таким образом, цель общероссийского голосования — конституционная легитимация решения конституционного законодателя. По сути, эта процедура встроена в процедуру принятия поправок к Конституции Российской Федерации и является одной из ее ступеней, а вернее наивысшей завершающей стадией принятия поправок, т.е. в данном случае механизм прямого народовластия призван одобрить и придать юридическую силу решению, принятому субъектом представительной демократии. В этом состоит отличие от референдума, где само решение принимается без участия законодателя. Но это и не опрос, так называемый консультативный референдум. Мировой практике и науке известны формы консультативных референдумов, но здесь отличие: результат нельзя игнорировать, он не носит рекомендательного характера, а прямо влияет на вступление в силу закона [2].

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2020)

В чем же смысл такого усложненного порядка легитимации? Очевидно в том, что закон о поправке содержит положения, затрагивающие статус выборных органов, одобрение изменения статуса выборных органов путем общероссийского голосования не требует перевыборов таких органов, поскольку предполагает волеизъявление большинства граждан.

В дискуссиях задается вопрос, почему в данном случае не применяется процедура референдума. Дело в том, что случаи, при которых назначается и проводится референдум Российской Федерации исчерпывающим образом определены Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹.

Так в соответствии с частью 1 статьи 5 указанного Федерально-го конституционного закона инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, — при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию — в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации;

3) федеральным органам государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

Таким образом, применительно к изменению Конституции Российской Федерации путем референдума относится процедура, установленная частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации. [3] При этом данной нормой установлен порядок пересмотра Конституции Российской Федерации. Для принятия поправок к Конституции Российской Федерации установлен иной порядок. Поправка к Конституции РФ — это изменение положений глав 3–8 Конституции РФ, принимаемое в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ и предполагающее дополнение, исключение текста, либо новую редакцию одной или нескольких конституционных норм. Пересмотр Конституции РФ — это урегулированная статьей 135 Конституции РФ процедура принятия новой Конституции РФ

¹ Российская газета. 2004. № 137-д. 30 июня.

на основе предложений об изменении положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. Поправка от пересмотра отличается тем, что внесение поправок предполагает сохранение действующей конституции как нормативного акта и изменение только его глав 3–8, при пересмотре принимается новая Конституция РФ, для внесения поправок и пересмотра установлены различные конституционные процедуры с определенным для них кругом субъектов.

По своей структуре процедура уникальна. Срок проведения от назначения до определения результатов составляет около месяца. Основные стадии: 1) назначение; 2) создание дополнительных участков, комиссий, составление списков участников; 3) информирование; 4) голосование; 5) установление итогов, определение результатов и их официальное опубликование. Как видим, нет агитации, выдвижения и регистрации участников, создания специальных фондов для финансирования кампании участников, что существенно упрощает и сокращает процедуру. Субъекты: участники голосования, избирательные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные палаты, средства массовой информации. Политические партии непосредственно в числе субъектов не названы, но они участвуют в работе избирательных комиссий через своих представителей и в наблюдении посредством взаимодействия с общественными палатами.

Общероссийское голосование — важное общественно-политическое и историческое событие в жизни нашей страны, непосредственными участниками которого мы все сегодня являемся, думаю, что широкие правовые возможности для принятия участия в голосовании позволят каждому реализовать свое право наиболее удобным для него способом, выразить свое концептуальное мнение по поставленному Президентом Российской Федерации перед народом России вопрос.

Думаю, что практика, наработанная в ходе общероссийского голосования, будет востребована в дальнейшем в ходе избирательных кампаний с целью повышения удобства для участия избирателей, отработки новых подходов в организации голосования (период голосования, формы голосования граждан, способы подачи заявлений, новые информационные технологии, меры по обеспечению безопасности и гарантий прав граждан и пр.). Сама же процедура общероссийского голосования может войти в конституционно-правовую практику при решении вопросов государственного значения.

Литература

1. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве [Электронный ресурс]. 2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2020).
2. Кочев В. А., Ромашов П. А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. С. 386–417.
3. Нудненко Л. А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 38–40.

ON THE LEGAL NATURE AND FEATURES OF THE ALL-RUSSIAN VOTE ON THE APPROVAL OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Alexander R. Akchurin

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: ak_akchurin@mail.ru

The article analyzes the legal nature of the all-Russian vote on the issue of approving amendments to the Constitution of the Russian Federation as a new form of direct democracy in the Russian Federation, its distinctive essential features, the structure of the procedure and legal consequences. Special attention is paid to the accuracy of formulations and terminology, which will be important for the formation of a scientific and legal basis for the application of this form of direct democracy in constitutional and legal practice. The author analyzes the thesis about the possibility of applying the referendum procedure to approve the proposed changes to the Constitution of the Russian Federation. An opinion was expressed about the possibility of using certain procedures provided for during the all-Russian voting during election campaigns. The important socio-political and historical role of this event in the development of constitutional norms and constitutional and legal relations in the Russian Federation is noted.

Keywords: all-Russian voting, direct democracy, referendum, elections, election campaign, voters, constitutional legitimation, constitutional procedures, amendment, revision of the Constitution of the Russian Federation.

О НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Будаев Капитон Аюрзанаевич**

кандидат юридических наук, доцент,

профессор кафедры конституционного, административного

и муниципального права,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а

E-mail: kmkaf@yandex.ru

Статья посвящена анализу причин внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. В работе оценивается актуальность предлагаемых Президентом Российской Федерации изменений в Основной закон государства исходя из сложившихся в стране социально-экономических и политических условий. Анализируются конституционные поправки как социальной направленности, так и изменения в области государственного управления. Автор указывает, что потребность во внесении отдельных конституционных поправок возникла достаточно давно и получила отражение в работах и высказываниях представителей как юридической науки, так и органов государственной власти. В статье также приводятся собственные предложения автора по изменению или дополнению текста Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция, конституционные поправки, Конституционный Суд, конституционная реформа

Оценивая причины инициирования главой государства внесения поправок в Конституцию страны, следует иметь ввиду следующие обстоятельства.

Первое: Еще в декабре 2018 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в своей статье [2], опубликованной в Российской газете, высказал мысль о назревшей необходимости внесения в Конституцию страны «точечных изменений». Он указал, на дисбаланс, имеющийся в системе сдержек и противовесов, сместивший властные полномочия в область исполнительной ветви власти. Кроме того, в числе недостатков Основного закона страны были названы нечеткость определения полномочий прокуратуры, возможность противопоставления друг другу двух уровней публич-

ной власти — государственной и муниципальной. Напряжению в обществе, по мнению В. Д. Зорькина, способствовали и имеющиеся социальные проблемы, резкое расслоение населения по уровню доходов, рост числа людей, находящихся за чертой бедности. Как известно, статья Председателя Конституционного Суда РФ вызвала большой резонанс в обществе. Известный журналист Вячеслав Костиков в своей статье «Почему проснулся Зорькин?», опубликованной в «Аргументах и фактах» (2018, № 42), указывает, что «мне кажется, Зорькин проснулся не потому, что лично он уже не может молчать. Зорькин проснулся и заговорил потому, что просыпается улица и ее шум стал слышен в коридорах переехавшего в Санкт-Петербург Конституционного суда. Услышат ли шум в Москве?» [3].

Еще более резко высказался в адрес В. Зорькина обозреватель газеты «Московский комсомолец» Михаил Ростовский в своей статье «Двойное дно судьи Зорькина», опубликованной в МК за 17–24.10.2018 г. Вот его обвинения в адрес В. Зорькина: «Что же до Валерия Зорькина, то с помощью статьи в «Российской газете» он удовлетворяет свою личную потребность в публичных размышлениях о Конституции. Но делает это Зорькин в манере, которая полностью соответствует интересам Кремля вне зависимости от того, какое решение в конечном итоге примет Путин. Статья Председателя Конституционного суда — это политическое оружие многоцелевого использования. Идеи Валерия Зорькина могут быть зондажем общественного мнения, частью кампании его подготовки к ревизии Основного закона страны или, напротив, частью «дымовой завесы», призванной прикрыть реальные намерения ВВП. Я не удивлюсь, если в неведении по поводу истинного смысла демарша Зорькина пребываем не только мы, но и сам уважаемый Валерий Дмитриевич» [4].

19 июля 2019 г. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ Вячеслав Володин в своей статье «Живая Конституция развития», опубликованной в Парламентской газете, отметил, что «демократия — это процедура, поэтому, чем больше процедур взаимодействия и контроля властей фиксирует и определяет Конституция, тем более эффективным может быть государственное управление. Вот почему именно такого рода поправки в Конституцию могут быть целесообразны. Также было бы правильно — подчеркну, на мой взгляд — дополнительно рассмотреть вопрос участия Государственной Думы в формировании Правительства

Российской Федерации. Сегодня в соответствии с Конституцией РФ (связанные положения пункта «а» статьи 83, пункта «а» статьи 103 и частей 1–3 статьи 111), Государственная Дума участвует в формировании Правительства только в рамках процедуры дачи согласия Президенту на назначение Председателя Правительства. При внесении предложений Председателем Правительства по кандидатурам будущих членов Правительства для назначения Президентом Российской Федерации отсутствуют процедуры их обсуждения и консультаций. Наличие возможности представительной власти высказать свое мнение главе государства по предлагаемому составу Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть, соответствовало бы принципам должного баланса властей, обеспечивало бы более высокий уровень ответственности в работе членов Правительства. И, что также важно, способствовало повышению эффективности реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» [1].

В апреле 2019 г. Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин вновь поднял вопрос об участии Госдумы в формировании кабинета министров в своем интервью на официальном сайте палаты, где подчеркнул: «Было бы правильно, на мой взгляд, чтобы Государственная Дума, как минимум, участвовала в консультациях при назначении членов Правительства. Это могут быть соответствующие процедуры, но они требуют внесения изменений в Конституцию».

Буквально в конце декабря 2019 г. В. Путин встречался с руководством Государственной Думы и Совета Федерации. Тогда он назвал ряд законодательных направлений, который он видит в качестве приоритетов для парламента в наступающем году. Не исключено, что одной из основных тем для парламента в 2020 г. будет дискуссия по возможным точечным изменениям в Конституции. Глава государства предложил подумать над созданием единой системы публичной власти. Председатель Государственной Думы В. Володин, ранее уже высказывавшийся по вопросу об изменениях Основного закона страны, отметил, что необходимость таких изменений касается на сегодняшний день не только статуса российского парламента и его участия в формировании высшей исполнительной власти, но и местного самоуправления. По мнению В. Володина, действующая конституционная конструкция не обеспечивает необ-

ходимой связи между уровнями публичной власти, затрудняя решение вопросов, в частности, в области образования и здравоохранения.

Президент России указал в ответ, что возможны отдельные поправки в Конституцию страны, обеспечивающие единство системы публичной власти, при этом такие изменения не должны ущемлять права и интересы российских муниципалитетов.

Идя навстречу пожеланиям депутатов Госдумы, озвученным несколько раз В. Володиным, Президент страны В. Путин 15 января 2020 г. в своем Послании Федеральному Собранию РФ объявил о некоторых изменениях в системе государственной власти — предложил существенно расширить полномочия законодательной власти.

В числе предложений, внесенных главой государства:

- предоставление Государственной Думе права утверждать Председателя Правительства, а в последующем по его предложению — заместителей главы Правительства и федеральных министров.

- представление Совету Федерации права проводить консультации по кандидатурам руководителей структур «силового блока» и прокуроров субъектов Федерации

- наделение Совета Федерации правом решать вопрос о досрочном прекращении полномочий судей Верховного и Конституционного судов в предусмотренных законом случаях по представлению главы государства.

Второе: В стране получили распространение факты коррупции, воровства, хищений, злоупотреблений служебным положением со стороны государственных и муниципальных служащих, среди которых министры и губернаторы, высокопоставленные сотрудники правоохранительных органов. По информации Председателя Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкина, всего в период с 2011 г. по настоящее время следователями Следственного комитета в суд направлено свыше 80 тысяч уголовных дел о коррупции [5]. Я думаю, что Президент РФ В. Путин решил принять меры по укреплению дисциплины, повышению спроса и ответственности должностных лиц федерального и регионального уровня, поэтому инициирует новые требования для внесения в Конституцию:

- ужесточение требований к кандидатам на должность Президента РФ (увеличение сроков постоянного проживания в РФ с 10 до 25 лет, закрепление запрета на иностранное гражданство или вида на жительство). Исключение слова «подряд» в статье о двух сроках замещения должности главы государства.

- запрет на наличие иностранного гражданства или вида на жительство для членов Правительства, руководителей федеральных органов власти, глав субъектов Федерации, судей, членов верхней и нижней палат парламента.

Третье: Национальные проекты, сформулированные в майском 2018 г. указе Президента РФ В. Путина, плохо реализуются Правительством РФ. Об этом информировал Председатель Счетной палаты РФ А. Кудрин. Выделенные финансовые средства вовремя не доходят до регионов, городов и муниципальных образований, особенно страдают от этого здравоохранение, образование, демография, жилищное строительство. Поэтому В. Путин решил сменить Правительство РФ после своего выступления с Посланием Федеральному Собранию РФ. Новый Председатель Правительства РФ М. Мишустин по специальности инженер-системотехник. Он намерен заняться реформой управления, подключив к этому процессу самые передовые информационные технологии. М. Мишустин также планирует плотно заниматься национальными проектами, при этом опираясь на регионы и введя персональную ответственность министров за выполнение поставленных Президентом задач. Президент назначил молодых министров и заместителей Председателя Правительства, имеющих соответствующие специальности и опыт работы. Первые шаги нового Правительства и его Председателя уже заметны, они реально направлены на улучшение жизни граждан.

Четвертое: Судя по данным средств массовой информации в стране не все гладко, демографическая ситуация ухудшается, высокая смертность населения не только от болезней, но и многих несчастных случаев на производстве, пожаров, наводнений, различных аварий, преступлений в результате пьянства и других негативных явлений, имевших место в результате халатности, расхлябанности, разгильдяйства со стороны чиновников, иногда из-за жадности отдельных представителей бизнеса.

Что касается международных дел, обороноспособности, защиты интересов страны, то в этой сфере сделано многое, даже генералы Пентагона и представители других стран НАТО публично признали, что они в вопросах вооружения современными гиперзвуковыми ракетами далеко отстали от России, теперь они в роли догоняющих (ранее в таком положении находилась Россия).

Поэтому Президент РФ В. Путин решил лично взяться за исполнение национальных проектов, активно привлекая к этому губерна-

торов, глав республик через создаваемый уже в соответствии с Конституцией Государственный Совет. В своем выступлении Президент сказал: «По моей инициативе был возрожден Государственный Совет, в работе которого участвуют главы всех регионов. За прошедшее время Госсовет показал свою высокую эффективность. Его рабочие группы обеспечивают профессиональное, всестороннее и качественное рассмотрение наиболее значимых для граждан страны вопросов»¹.

Вот предложения Президента по внесению поправок в Конституцию, связанных с изменением работы органов власти и улучшением социального положения граждан страны:

- конституционно закрепить статус Государственного совета, усилив роль губернаторского корпуса;

- определить принципы построения единой системы публичной власти, охватывающей как государственные органы, так и органы местного самоуправления;

- конституционно гарантировать положение о величине МРОТ не ниже прожиточного минимума

Такие изменения Основного закона напрямую коснутся всех россиян — работа органов власти станет прозрачнее, а требования к ним повысятся, как результат — люди станут жить лучше. Многие перемены произошли уже в январе — о новых мерах социальной поддержки В. Путин рассказал в первой части Послания. Это и продление программы материнского капитала до 2026 г. с соответствующей индексацией, установление новых выплат на детей, меры по поддержке дошкольного, среднего и высшего образования, реформирование системы оплаты труда работников сферы здравоохранения. При этом глава государства отметил, что несмотря на новые дорогостоящие меры поддержки населения, бюджетная устойчивость сохранится.

Что касается действия международного права в Российской Федерации, В. Путин предложил дополнительно подчеркнуть главенствующее место Конституции России в правовом пространстве страны. Нормы международного права, положения международных договоров и вынесенные на их основе решения межгосударствен-

¹ Послание Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

ных органов могут действовать только в той части, в которой они не противоречат Конституции страны.

Меня, как ветерана прокуратуры, радуют поправки в ст. 129 Конституции РФ, предложенные Президентом РФ В. Путиным. В соответствии с ними прокуратура Российской Федерации станет единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. После этого прокуратуре должны вернуть многие полномочия, которые были отобраны у нее ранее, особенно, по надзору за следствием и дознанием, право на возбуждение уголовного дела, дачу различных санкций по уголовным делам, вплоть до дачи санкций на арест, проведение расследований по уголовным делам в отношении ряда категорий лиц (следователей, судей и др.).

В целом, я поддерживаю поправки в Конституцию РФ, предложенные Президентом России В. Путиным, они существенно расширяют и защищают социальные права, добавляют новые полномочия парламенту, органам прокуратуры, повышают ответственность и спрос с должностных лиц федерального, регионального, муниципального уровня, окажут положительное влияние на деятельность правоохранительных и судебных органов.

В заключение хотелось бы привести несколько собственных предложений по содержанию поправок в Конституцию нашей страны:

А) Президент РФ В. Путин предложил с одной стороны предоставить Конституционному Суду РФ возможность по запросам Президента РФ проверять конституционность законопроектов, принятых парламентом, до их подписания главой государства, с другой стороны — сократить число судей Конституционного Суда РФ до 11. По действующей Конституции положено 19 судей, реально на сегодняшний день работают 15. Надо признать, что Конституционный Суд РФ за период своего существования с 1991 г. проделал огромную работу, вынес более 500 постановлений, из них более 400 — только по защите конституционных прав и свобод граждан России. В рабочей группе было предложение — оставить 15 судей, я это предложение поддерживаю. Для сравнения могу сказать, что в Конституционном Суде ФРГ 16 судей, да еще в каждой земле (их 16)

есть конституционные суды, а население ФРГ более 80 млн. человек (у нас 146 млн.).

Б) В полномочия Конституционного Суда РФ предложено добавить пункт: «по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъектов Российской Федерации до их подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». Это можно понять следующим образом: если Народный Хурал Республики Бурятия примет закон и направит его для подписания Главе Республики Бурятия, то, если А.С Цыденов не согласен его подписать, то он направляет ходатайство Президенту Российской Федерации, чтобы тот обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке его конституционности. Возникает вопрос, а почему сам глава субъекта РФ не может обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Предлагаю это право дать главам субъектов Российской Федерации.

В) В ст. 95 Конституции РФ предлагается внести пункт 2' о том, что членом Совета Федерации (сенатором Российской Федерации) может быть гражданин и далее..... Предлагаю, часть 1 ст. 95 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Федеральное Собрание состоит из Совета Федерации (Сената) и Государственной Думы». В зарубежной практике конституционного строительства Сенат — один из высших органов законодательной власти, часто верхняя палата законодательного собрания (парламента). Более чем в 50 государствах мира верхняя палата называется Сенатом, например, в таких странах, как США, Франция, Италия, Испания, Финляндия, Бразилия, ЮАР, Чехия, Румыния, Казахстан и др.

Литература

1. Володин В. В. Живая Конституция развития [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 2019. 19 июля. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciyaA-razvitiya.html> (дата обращения: 12.03.2020).

2. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции [Электронный ресурс] // Российская газета. 2018. № 226(7689). URL: <https://rg.profkiosk.ru/678758> (дата обращения: 12.03.20).

3. Костиков В. Почему проснулся Зорькин? [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. 2018. № 42. URL: https://aif.ru/politics/opinion/pochemu_prosnulsya_zorkin (дата обращения: 14.03.20).

4. Ростовский М. Двойное дно судьи Зорькина [Электронный ресурс] // Московский комсомолец. 2018. № 27806. URL: <https://www.mk.ru/politics/2018/10/10/pochemu-glava-ks-podnyal-ruku-na-konstituciyu.html> (дата обращения: 14.03.20).

5. Следы нечистых рук (Интервью А. Бастрыкина) [Электронный ресурс] // Российская газета. 2019. № 277(8035). URL: <https://sledcom.ru/press/interview/item/1417898/?pdf=1> (дата обращения: 16.03.20).

ON THE NEED TO AMEND THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kapiton A. Budaev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: kmkaf@yandex.ru

The article is devoted to the analysis of the reasons for amending the Constitution of the Russian Federation. The paper evaluates the relevance of the proposed by the President of the Russian Federation amendments to the Basic Law of the State based on the socio-economic and political conditions prevailing in the country. Constitutional amendments of both social orientation and changes in the field of public administration are analyzed. The author points out that the need to introduce certain constitutional amendments arose a long time ago and was reflected in the works and statements of representatives of both legal science and government bodies. The article also contains the author's own proposals for changing or supplementing the text of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: Constitution, constitutional amendments, Constitutional Court, constitutional reform

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП СВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© **Васильева Жанна Александровна**

старший преподаватель кафедры конституционного,
административного и муниципального права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: zhanvas@yandex.ru

Вопросы взаимоотношений государства и церкви всегда вызывали особый интерес и внимание среди умов общественности. Поэтому понятно, почему, так называемая «поправка о Боге» в Конституцию России, является, пожалуй, одной из самых обсуждаемых. Причин для обсуждений много, кто-то видит в этом лоббирование конкретной религии, у кого-то возникают вопросы о том, почему Бог упоминается в единственном числе, а для кого-то, это стало поводом для признания данного положения, как противоречащего принципам светскости российского государства и вообще откатом к традиционному обществу. В своем заключении Конституционный Суд России, пояснил, что включение в Конституцию указания о вере в Бога не ставит под удар светский характер государства, включение в текст этого положения призвано подчеркнуть ту исторически значимую социально-культурную роль религии в становлении и развитии российской государственности. По мнению Клишаса А. А., одного из разработчиков поправок, «речь здесь идет о том, что предки передали нам веру в определенные идеалы и веру в бога и то, как распоряжаться этим наследием — наше дело, а не о том, что государство постулирует веру или устанавливает государственную религию. Мы можем верить в бога, можем не верить и все эти сомнения по поводу того, что государство перестанет быть светским — либо недобросовестные спекуляции, когда люди понимают, что такое светское государство, либо просто не знают, что это». Вопросам понятия «светскости», как одной из характеристик российского государства, а также раскрытию его содержания будет посвящена данная статья.

Ключевые слова: светское государство, нейтралитет государства, идеологическая нейтральность, религиозные нормы, идеологическое многообразие, религиозные объединения, церковь, государство.

В юридической литературе отсутствует единый подход к определению термина «светское государство», но чаще всего именно

данное понятие используется в дискуссиях относительно взаимоотношений государства и религиозных объединений. Это объясняется тем, что все государства по-своему выстраивают взаимоотношения с церковью или с религией, опираясь на собственный исторический опыт, и существующего в стране гражданского общества [2]. Отсутствие универсальной «модели светскости» а также, характерных для него признаков, отличающих такое государство от иного государства, позволяет судить о том, что принцип светскости представляет собой некую политическую декларацию особой приверженности государства идее **религиозной и идеологической нейтральности**¹.

В своих решениях Европейский Суд по правам человека последовательно переходит от понятия светскости в пользу понятия — **нейтралитета** государства в религиозной сфере. В данном случае, содержание принципа светскости носит больше политический или идеологический характер, нежели правовой.

В статье 14 Конституции России провозглашает принцип светского государства Российской Федерации. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Также, часть вторая указанной статьи указывает на то, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом².

Данный принцип необходимо рассматривать в системной связи с иными базовыми конституционными положениями. Во-первых, это положение, закрепленное статьей второй Конституции, человек его права и свободы являются высшей ценностью. Во-вторых, провозглашение России демократическим федеративным правовым государством. В-третьих, использование термина «многонациональный народ». В-четвертых, признание и гарантия идеологического многообразия. В-пятых, гарантии каждому человеку свободы совести, свободы вероисповедания. В-шестых, Конституцией России запрещается создание и деятельность таких общественных объединений и организаций, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание

¹ URL: http://istina.msu.ru/media/publications/article/ef0/7de/24862633/Markova_E.N._Glava7._Printsip_svetskogo_gosudarstva.pdf

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В-седьмых, в Российской Федерации признается равенство всех перед законом и судом [1].

Конституционный Суд России в своих решениях относительно толкования принципа светского государства поясняет следующее. Во-первых, органам государственной власти, местного самоуправления недопустимо вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, а также возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во-вторых, религиозные объединения, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления. Они должны быть отделены от участия в политической жизни страны. В связи с этим, им запрещается участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в том числе путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. В-третьих, отсутствие у религиозных объединений права на участие в политической жизни, не лишает и не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в том числе священнослужителям, наравне с другими гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Сторонники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий¹.

По мнению Марковой Е. Н., при определении понятия светскости довольно часто встречаются неправильные и ошибочные мнения относительно принципа светскости, его абсолютизации:

1) Принцип светскости = антирелигиозность;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-п по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина.

Светский характер государства совсем не означает, что религиозные организации изолированы от общественной жизни. Совсем наоборот, они являются важными институтами гражданского общества, а также способствуют его дальнейшему развитию. Государство содействует реализации духовных прав и свобод человека и гражданина, осуществляет правовое регулирование деятельности религиозных объединений.

Светское государство отличается от атеистического тем, что при любой модели светскости государство гарантирует человеку и гражданину свободу совести и вероисповедания.

2) Нормативное закрепление и гарантия реализации свободы совести, свободы вероисповедания являются важными признаками и условиями светского государства.

Светское государство должно обеспечивать свободу совести и вероисповедания. Теоретически, в государстве, в котором провозглашена официальная религия, имеются механизмы для защиты и уважения свободы вероисповедания, без какого-либо ущемления и сдерживания. И наоборот, государство, которое объявило себя светским, может нарушать право на свободу вероисповедания и запрещать выражение каких-либо религиозных убеждений и т.п. То есть, светским может называться такое государство, которое характеризует себя как таковое и навязывает собственную секуляризацию, а не то государство, в котором действует и защищается свобода вероисповедания. В этом случае, «светскость» выступает своего рода официальной государственной идеологией, заполняющая то место, которое в других государствах занимает официальная государственная религия¹.

3) принцип светскости является принципом демократического государства.

Безусловно, одним из основных принципов построения и функционирования современного правового демократического государства является реальное обеспечение свободы совести и вероисповедания. [4] Однако, соблюдение данного принципа светскости во всех сферах жизни государства и общества возможно и вне условий демократии. Иными словами, «светскость» можно рассматривать как направление государственной политики, которая нужна для обеспечения идеологического плюрализма и укрепления граждан-

¹ См. там же.

ского общества путем придания активной роли в жизни общества крупнейшим религиозным объединениям и конфессиям (Англия, Дания, Египет, Тунис, Бангладеш). [3]

Возвращаясь к основной проблеме, обозначенной в новой поправке: часть 2 статьи 67.1 Основного Закона гласит: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.¹ Отсылка или упоминание Бога смущает многих, заставляя думать, что мы нарушаем, тем самым, принцип светскости. Давайте рассмотрим этот вопрос в сравнительно-правовом аспекте.

Упоминание Бога в конституциях современных светских государств встречается довольно часто. Условно способы отсылок к Богу можно разделить на два вида, причем, каждый из них имеет собственное латинское название.

1. Invocation dei или прямой призыв к Богу, т.е. Бог в документе упоминается напрямую². Например, такая практика используется в Конституциях следующих стран:

Филиппины. Преамбула конституции Филиппин: Мы, суверенный филиппинский народ, взывая к помощи у всемогущего Бога, ... в условиях верховенства закона и режима истины, справедливости, свободы, любви, равенства и мира, устанавливаем и провозглашаем настоящую Конституцию³».

Швейцария. Конституция Швейцарии начинается со слов: «Во имя Бога всемогущего! Швейцарский народ и кантоны, в ответственности перед Творением...принимает данную Конституцию». ⁴

Ирландия. В конституции Ирландии, в преамбуле говорится: «Во Имя Пресвятой Троицы, которая является источником власти ..., Мы, народ огня, признаем наши обязательства перед Боже-

¹ Конституция Российской Федерации в новой редакции [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/>

² URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20200310/305550270.html

³ Конституция Филиппин [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=36>

⁴ Конституция Швейцарии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=135>

ственным Господом Иисусом Христом... мы принимаем, вводим в действие и даем себе эту Конституцию.»¹

Австралия. В Конституции Австралии и в Акте о создании Австралийского Содружества Наций записано: «... народы Нового Южного Уэльса, Виктории, Южной Австралии, Квинсленда и Тасмании, смиренно полагаясь на благословение Всемогущего Бога, согласились объединиться в единое неразрывное федеративное Содружество под короной Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии и в соответствии с Конституцией, учрежденной настоящим законом...».²

Ливан. Президент Республики Ливан в соответствии со статьей 50 Конституции Ливана при вступлении в должность приносит присягу на верность ливанскому народу и Конституции следующей фразой: «Клянусь Всемогущим Богом соблюдать Конституцию и законы ливанской нации и поддерживать независимость Ливана и его территориальную целостность».³

Тунис. Конституция Туниса: «Именем Аллаха, Милостивого и милосердного!»⁴ и др.

2. Помимо прямого призыва к Богу, может встречаться и его косвенное упоминание. Это называют латинским выражением *Nominatio dei*. Причем данный вариант можно признать одним из самых популярных. Речь идет о намеке на нечто божественное или просто сверхъестественное. Такой прецедент можно встретить даже в российской Конституции, где есть упоминания об объединении общей судьбой, а также о вере в добро. В данной ситуации Бог упоминается неявно.

Германия. Преамбула Конституции Германии: «Осознавая ответственность перед Богом и народом, ... немецкий народ придает этому закону конституционную силу»⁵.

¹ Конституция Ирландии [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/ireland.pdf>

² Акт о создании Австралийского Содружества [Электронный ресурс]. URL: <https://ausconstitution.peo.gov.au/#covering-clauses>

³ Конституция Ливана [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=90>

⁴ Конституция Туниса [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberpedia.su/12xe833.html>

⁵ Конституция Германии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>

Украина. Преамбула украинской Конституции гласит: «Верховная Рада Украины от имени Украинского народа...осознавая ответственность перед Богом, своей совестью, предыдущими, нынешним и грядущими поколениями, принимает эту Конституцию»¹.

США. Конституция США не содержит косвенного упоминания Бога, но практически конституции всех штатов содержат такие отсылки. Самыми распространенными являются формулировки «Всемогущий Бог» (Флорида, Канзас и др.), «Бог» (Массачусетс, Вермонт и др.), «Высшее Существо» (Айова), «Творец» (Вирджиния, Делавэр), «Верховный правитель Вселенной» (Вашингтон, Колорадо, Миссури) и т. д.²

Канада. В Канадской хартии прав и свобод встречается следующее: «С учетом того, что Канада основывается на принципах, признающих верховенство Бога и господство права, устанавливаются...»³.

Аргентина. Преамбула конституции Аргентины: «... испрашивая благословение у Бога — источника всякого разума и справедливости... утверждаем настоящую Конституцию Аргентинской Республики»⁴.

Бразилия. Преамбула Конституции Бразилии: «Мы, представители бразильского народа, ..., обнародуем, под защитой Бога, следующую Конституцию Федеративной Республики Бразилия»⁵.

Индонезия. Преамбула Конституции Индонезии указывает на то, что: «...Индонезия является республикой, в которой суверенитет принадлежит народу и которая основывается на вере в единого бога...»⁶.

Ирак (является частично светским государством). Конституция Ирака начинается словами: «Признавая над собой власть Бога⁷...»

¹ Конституция Украины [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=309>

² URL: <https://tass.ru/info/7899541>

³ Конституция Канады [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=47>

⁴ Конституция Аргентины [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=358>

⁵ Конституция Бразилии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>

⁶ Конституция Индонезии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=29>

⁷ Конституция Ирака [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=338>

Марокко. Статья 4 Конституции Марокко закрепляет девиз королевства — «Бог, родина, король»¹.

Нигер. В преамбуле Конституции Нигера (от 1999 г. с поправками) говорится, что «Перед Богом и представителями народа...»².

Польша. Согласно преамбулы Конституции Польши: «... мы, Польский Народ — все граждане Республики, как верующие в Бога, являющегося источником истины, справедливости, блага и красоты, так и не разделяющие этого верования, а выводящие эти универсальные ценности из других источников...»³.

Важно отметить, что упоминание Бога или отсутствие слов о Творце в конституциях светских государств, в большинстве случаев, не имеет никакой юридической силы. В юридической практике данные понятия не используются и не применяются.

Таким образом, можно перейти к следующим выводам.

Предлагаемая поправка, безусловно, имеет отношение к религии. Но, на наш взгляд, ее смысл заключается не в монополизации какой-то конкретной религии, и даже не в монополизации верующих. В первую очередь, предложенная формулировка рассчитана на признание и провозглашение общечеловеческих ценностей. В статье говорится про память предков, про идеалы, которые эти предки нам передали. И далее упоминается вера в Бога. Но в каком ключе? Бог здесь упоминается в историческом ключе, как источник нравственности, как мерило представлений о добре и зле и поэтому нельзя сказать, что это противоречит принципам светскости. Формируя свое отношение к предлагаемому конституционному положению, наверное, не стоит вырывать обсуждаемую поправку из контекста, её надо рассматривать в совокупности со всеми положениями статьи, посвященной тысячелетней истории и памяти предков.

Литература

1. Евангелос В. Отношения государства и церкви: взгляд через призму конституции. М., 2008. С. 67.

¹ Конституция Марокко [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=481>

² Конституция Нигера [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=71>

³ Конституция Польши [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=112>

2. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 11.

3. Маркова Е. Н. Принцип светского государства (Глава 7) // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. М., 2013. С. 183–213.

4. Останин А. В. Светское государство и демократия // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 325 (август). С. 106.

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF A SECULAR STATE: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

Zhanna A. Vasilyeva

Senior Teacher of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University,
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: zhanvas@yandex.ru

The relationships between the Church and the State has always attracted great attention. It is clear why the so-called «God amendment» to the Russian Constitution is probably one of the most discussed. There are many reasons for discussion. Someone sees this as lobbying for a specific religion, someone has questions about why God is mentioned in the singular, and for someone, this was the reason for recognizing this provision as contrary to the principles of secularism of the Russian state and generally a rollback to traditional society. The constitutional Court of Russia in its conclusion explained that the inclusion in the Constitution of the indication of faith in God does not mean a rejection of the secular nature of the state, the inclusion in the text of this provision is intended to emphasize the need to take into account the historically significant socio-cultural role of religion in the formation and development of the Russian state. Kliskas A. A., one of the developers of amendments, says «we are talking about what the ancestors gave us belief in certain ideals and faith in God and how we manage that legacy is our business, not about what the state posits faith or establishes a state religion. We can believe in God, we cannot believe and all these questions about the fact that the state will cease to be secular - or unfair speculation, when people understand what the content of the concept of «secular state» is, or simply do not know what it is». This report is devoted to the issue of the concept of «secularities», as well as to the disclosure of its content.

Keywords: secular state, state neutrality, ideological neutrality, religious norms, ideological diversity, religious associations, Church, State.

ПОЖИЗНЕННЫЙ СЕНАТОР: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

© **Васюткин Николай Ефремович**,

член Ассоциации политических юристов,
преподаватель кафедры конституционного,
административного и муниципального права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: nickvas1985@mail.ru

В современном мире двухпалатные парламенты характерны для многих федеративных и «региональных» государств, где верхняя палата выполняет функцию представительства региональных интересов в парламенте страны, участвуя в системе сдержек и противовесов в федеративных отношениях и тем самым ограничивая процесс централизации государственного устройства. Сторонники и противники бикамерализма высказывают различные положительные и отрицательные стороны данной модели устройства парламента, но остается очевидным тот факт, что верхние палаты парламентов приблизительно существуют в половине государств мира. Ученые выделяют несколько моделей верхних палат с учетом их места и роли в политической системе государства — сильные и слабые верхние палаты, а также различные смешанные типы. По мнению автора, одним из существенных моментов при определении места и роли палаты является вопрос порядка его формирования. В статье рассматривается зарубежный опыт формирования верхних палат — назначение сенаторов, прямые и непрямые выборы, комбинированные варианты формирования. Анализ позволяет говорить о том, что прямые и непрямые выборы — это самый распространенный способ формирования верхней палаты. Однако в странах третьего мира (за исключением Италии) имеется институт пожизненного сенаторства, которое больше является исключением для государств с республиканской формой правления. Особо интересен данный опыт института пожизненного сенаторства с учетом того, что в Российской Федерации внесены поправки в основной закон страны, которые вводят данный институт.

Ключевые слова: политическая система, политический режим, демократия, федерация, законодательная власть, парламентаризм, парламент, бикамерализм, федеральное собрание, верхняя палата парламента, совет федерации, сенат, сенатор, пожизненный сенатор, член совета федерации, конституция, поправки в конституцию

В современном мире парламенты приобрели значение как политический институт после буржуазных революций XVII—XVIII вв., для которых была характерна двухпалатная структура в период их возникновения и развития. Именно бикамерализм позволял соблюдать компромисс между дворянством и набирающей политической силы буржуазией, где члены нижних палат избирались путем проведения прямых выборов, а им противостояли верхние палаты, формируемые главой государства (монархом).

После государственных преобразований и перехода к республиканской форме правления и демократическим политическим режимам (особенно активно данный процесс начался после второй мировой войны) многие европейские государства отказались от верхней палаты, которая, по мнению политиков, сдерживала демократические реформы и инициативы нижних палат [1, с. 239].

В настоящее время в большинстве стран мира двухпалатные парламенты характерны для федеративных и «региональных» государств, где верхняя палата представляет интересы субъектов федерации (регионы), играя большую роль в системе сдержек и противовесов в федеративных отношениях, тем самым не давая возможности централизации государственного устройства. Среди положительных моментов существования верхних палат отмечается его значительная роль в демократизации законодательного процесса. Обосновывается данный тезис тем, что в федеративных государствах общество достаточно разнородно по территориальному, религиозному, национальному, языковому и другим признакам, где имеется необходимость представительства различных социальных групп в парламенте. По мнению ряда зарубежных ученых, бикамерализм позволяет упорядочить и систематизировать законодательный процесс, не давая возможности преобладания популистских настроений в законотворческой деятельности, в то же время имеет возможность осуществления эффективного контроля над исполнительной властью и сдерживания нижней палаты [2, с. 47–51].

Анализ места и роли верхней палаты в политической системе государства позволяет ученым выделить несколько моделей — сильная и слабая верхние палаты, а также различные смешанные типы. На наш взгляд, одним из существенных моментов при определении места и роли палаты является вопрос порядка его формирования.

В Великобритании, по праву считающейся родоначальницей парламентаризма, сохранен феодальный способ формирования верхней палаты (палаты лордов), где членами палаты становятся либо по наследству дворяне (пэры), при этом имеющие титул не ниже барона, либо лица, которым титул пэра был пожалован монархом по представлению кабинета министров.

Верхние палаты формируются главами государств в Канаде, Иордании, Таиланде, Ямайке, Барбадосе и Белизе. В Зимбабве часть сенаторов избирается нижней палатой, часть назначается президентом [4, с. 15].

Прямые выборы членов верхней палаты избирателями предусмотрены в ряде стран — Соединенные штаты Америки (от штата по два сенатора) и Федеративная республика Бразилия (по три сенатора от штата и федерального округа), Совет кантонов Швейцарской конфедерации, Румыния, Польша и Чехия, а также большая часть сенаторов в Испании, Ирландии и Италии. При этом выборы проходят либо по мажоритарной системе (США, Бразилия, а в Чехии выборы проводятся в два тура), либо по пропорциональной системе (Румыния).

Непрямые выборы членов верхней палаты — самый распространенный способ формирования в европейских странах. Ярким примером может служить Франция, где 321 сенаторов избираются по мажоритарной системе в два тура коллежиями выборщиков по департаментам, которые являются избранными в данных департаментах депутаты Национального собрания республики, членов регионального Совета, а также из представителей муниципальных советов, за исключением сенаторов, представляющие французов за рубежом, которые избираются коллежией выборщиков по системе пропорционального представительства [4, с. 14].

Во многих европейских странах формирование проводится по комбинированной системе. Например, в верхнюю палату Бельгию часть сенаторов (сорок) избирают на прямых выборах по пропорциональной системе по языковой квоте, а другую часть (двадцать один) избирают советы языковых общин на основе непрямых выборов. Согласно статье 69 Конституции Королевства Испании часть сената избирают граждане от территориальных публичных коллективов (провинции, островные провинции и т.д.), а часть избирается автономными сообществами через законодательные ассамблеи, а при их отсутствии — высшим коллегиальным органом автономного

сообщества в соответствии с их статутом¹. Аналогичная система формирования сената применяется в Бельгии, где часть сенаторов избирается прямыми выборами с применением пропорциональной избирательной системы, часть назначается провинциальными советами (советы германского, франкоязычного и фламандского сообществ)².

Члены верхней палаты могут назначаться (избираться) представительными органами власти регионов. Например, члены Федерального совета и их заместители избираются ландтагами на срок своих полномочий на основе принципа пропорционального представительства (статья 35 Федерального конституционного закона Австрии)³. Также представительными (законодательными) органами субъектов федерации избираются члены Первой палаты Генеральных штатов Нидерландов) в Нидерландах [5, с. 201].

В отличие от них верхняя палата ФРГ (Бундесрат) формируется из представителей исполнительной власти земель, что позволяет его называть органом представительства исполнительной власти земель [6, с. 94].

В. Е. Чиркин выделяет корпоративный принцип формирования верхней палаты, который применяется в таких республиках как Ирландия и Словения [3, с. 112–113]. Например, согласно статьи 18 Конституции Ирландии 1937 г. Сенат состоит из 60 членов — 11 назначаемых Премьер-министром и 49 избираемых членов, из которых три члена избираются Национальным университетом Ирландии, три члена должны избираться Университетом Дублина, сорок три члена должны избираться по системе пропорционального представительства из лиц, обладающих знаниями и практическим опытом в следующих профессиях и деятельности — государственный язык и культура, литература, искусство; сельское хозяйство и смежные отрасли, рыболовство; труд, как организованный, так и неорганизованный; промышленность, торговля, банковская деятельность и финансы, инженерное дело и архитектура; государ-

¹ Конституция Испании [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf> (дата обращения: 20.06.2020).

² Конституция Бельгии [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (дата обращения: 20.06.2020).

³ Конституция Австрии [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf> (дата обращения: 20.06.2020).

ственное управление и социальные службы, в том числе добровольная (общественная) деятельность¹.

Согласно статьи 96 Конституции Словении 1991 г. Государственный совет является органом представительства носителей социальных, экономических, профессиональных и местных интересов, который состоит из 40 членов, избираемых на пять лет. Он формируется — по четыре представителя от работодателей, от работников и от крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, а также из шести представителей работников непродовольственной сферы, и двадцати двух представителей местных интересов (муниципальных образований)².

Таким образом, можно сделать вывод, что в современном мире в большинстве случаев верхняя палата избирается на основе прямых или непрямых выборов, тем самым подчеркивая свою роль как представительный орган территориальных публичных коллективов. Соответственно институт пожизненного сенаторства является исключением, который имеет корни с периода сословного представительства.

Институт пожизненного сенаторства не основанный на феодальном способе формирования верхней палаты как в Великобритании имел место быть в Канаде, которая прекратила практику пожизненной синекуры с 1965 г., но предоставив право оставаться пожизненным сенаторам по достижении 75-летия. Франция времен третьей республики имела данный институт — 75 членов сената из 300 осуществляли парламентскую деятельность пожизненно с 1875 по 1884 г. Подобный опыт также имела Румыния в первой половине XX в., пока, пришедшие к власти, коммунисты не упразднили сенат.

Среди современных примеров в демократических государствах можно привести пример Республику Италия, где пожизненными сенаторами по праву становятся бывшие президенты, если не откажется от данного статуса, а также действующий президент республики вправе назначить пять пожизненных сенаторов из числа граждан, «прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях» (статья

¹ Конституция Ирландии 1937 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://constitutions.ru/?p=9455> (дата обращения: 20.06.2020).

² Конституция Словении [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovenia.pdf> (дата обращения: 20.06.2020).

59 Конституции Итальянской Республики 1947 г.)¹. Практика реализации института пожизненного сенаторства позволяет выделить несколько способов наделения данным статусом граждан.

Во-первых, ими становятся бывшие главы государств — Демократическая Республика Конго, Бурунди, Руанда, Сомали (до 1969 г.), Чили (до 2005 г.), Венесуэла (до 1999 г., пока не упразднили сенат), Перу (с 1979 по 1993 г., причина — упразднение сената), Никарагуа и Парагвай (являются членами сената без право голоса) [7]. Во-вторых, пожизненными сенаторами назначаются граждане, которые имеют высокие заслуги перед государством — Итальянская Республика, и видимо, по данному пути пойдет Российская Федерация.

В Российской Федерации с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. порядок формирования верхней палаты парламента (Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) несколько раз менялся.

Депутаты Совета Федерации первого созыва избирались по мажоритарной избирательной системе по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках границ регионов сроком на два года.

Федеральный закон от 05 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» закрепил, что в верхнюю палату парламента РФ входят глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъекта РФ по должности. Представитель в Совет Федерации от двухпалатного законодательного органа субъекта РФ определяется совместным решением палат².

Именно данный порядок формирования верхней палаты российского парламента позволил усилить позиции Совета Федерации в системе сдержек и противовесов в сфере федеративных отношений как представительного органа регионов. Следует отметить, что сенат фактически стал федеральным клубом региональной элиты, который мог противостоять многим реформам. В то же время была проблема обеспечить кворум при проведении собраний.

Следующим этапом реформирования Совета Федерации было принятие Федерального закона от 05.08.2000 N 113-ФЗ "О порядке

¹ Конституция Италии [Электронный ресурс]. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki>

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", который предусмотрел формирование сената за счет двух представителей от каждого региона: по одному от регионального парламента и от исполнительного органа государственной власти субъекта федерации¹.

При этом членом Совета Федерации мог быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избираться и быть избранным в органы государственной власти.

В 2011 г. были предусмотрены дополнительные требования к кандидатуре в члены Совета Федерации — им мог быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо регионального парламента или представительного органа муниципального образования, избранные в данной территории, а также им может стать действующий член Совета Федерации².

Новой вехой в реформировании Совета Федерации было принятие Федерального закона от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", который предусмотрел ценз оседлости, а также существенно поменялся порядок избирания члена Совета Федерации от исполнительного органа. Потенциальные кандидатуры определились высшим должностным лицом на момент его выборов³.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" предусмотрел «президентскую квоту». В частности, Президент Российской Федерации вправе назначить представителей Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁴].

¹ Российская газета. 2000. № 152. 8 авг.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ // Российская газета. 2011. № 225. 7 окт.

³ Российская газета. 2012. № 283. 7 дек.

⁴ Российская газета. 2014. № 163. 23 июля.

С момента принятия данных поправок Президент Российской Федерации пока никого не назначил членом Совета Федерации. Однако в юридическом сообществе развернулась дискуссия по поводу назначения «представителей Российской Федерации», которые не укладываются в классическую систему представительства регионов в верхних палатах, тем самым нарушается сама природа федеративных отношений.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" предусматривает, что Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации.

Также Президент Российской Федерации вправе назначить не более 30 представителей Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. При этом пожизненными сенаторами могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности¹. В отличие от Итальянской республики в Российской Федерации к требованиям кандидатам на должность пожизненного сенатора сделан больше упор на государственную и общественную деятельность. По мнению некоторых ученых, институт пожизненного сенаторства нарушает систему республиканской формы правления, которая предполагает принцип сменяемости власти. Более того, институт пожизненного сенаторства характерен в современном мире для стран третьего мира, где уровень демократических процессов достаточно низок.

¹ Российская газета. 2020. № 55. 16 марта.

Литература

1. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004. 832 с.
2. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005. 320 с.
3. Чиркин В. Е. Элементы эволюции верхних палат современного парламента // Труды института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 106–119.
4. Иванова Е. К. Порядок формирования парламента в России и зарубежных странах // Вестник РГГУ. Сер. Политология. История. Международные отношения. 2010. № 4(47). С. 11–19.
5. Зверева О. И. Парламент Нидерландов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2002. Т. 2, № 2. С. 201–202.
6. Примова Э. Н. К вопросу об особенностях законодательной власти ФРГ // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2018. № 1. С. 92–102.
7. Полозов А. До конца своих дней [Электронный ресурс]. URL: <https://www.znak.com/2020-02-13> (дата обращения: 20.06.2020).

LIFETIME SENATOR: A FOREIGN EXPERIENCE

Nikolay E. Vasyutkin

Member of the Association of Political Lawyers,
Teacher of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: nickvas1985@mail.ru

In the modern world, bicameral parliaments are characteristic of many federal and "regional" states, where the upper chamber performs the function of representing regional interests in the country's parliament, participating in the system of checks and balances in federal relations and thereby limiting the process of centralization of the state structure. Supporters and opponents of bicameralism express various positive and negative aspects of this model of parliamentary structure, but it remains obvious that the upper chambers of parliaments exist in approximately half of the world's states. Scientists

distinguish several models of the upper chambers, taking into account their place and role in the political system of the state - strong and weak upper chambers, as well as various mixed types. According to the author, one of the essential points in determining the place and role of the chamber is the question of the order of its formation. The article examines the foreign experience of the formation of the upper chambers - the appointment of senators, direct and indirect elections, and combined options for the formation. The analysis suggests that direct and indirect elections are the most common way of forming the upper house. However, in the third world countries (with the exception of Italy) there is an institution of life-long senatorship, which is more an exception for states with a republican form of government. This experience of the institution of senatorship for life is of particular interest, given that the Russian Federation has made amendments to the country's basic law, which introduces this institution.

Keywords: political system, political regime, democracy, federation, legislative power, parliamentarism, parliament, bicameralism, federal assembly, upper house of parliament, federation council, senate, senator, senator for life, member of the federation council, constitution, constitutional amendments.

СООТНОШЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ИЗМЕНЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Мадаев Евгений Олегович**

кандидат юридических наук,

доцент кафедры международного права,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а

E-mail: madaeo@mail.ru

Автор считает, что современный миропорядок — современное международное право, во многом является результатом деятельности, стран победительниц во второй мировой войне. Автор соглашается с тем, что страны — основательницы Организации Объединенных Наций, постоянные члены Совета Безопасности ООН, несут особую ответственность за сохранение и устойчивое развитие человечества. Им выпала особая роль в выработке обновленных подходов к обеспечению стабильности на планете с учетом современных международных отношений.

Автор полагает, что сторонники примата международного права чаще всего представляли интересы сильных держав, которые в течение длительного времени оказывали значительное влияние на развитие международного права и в силу этого в определенном смысле являлись «международными законодателями». При этом, эти страны проводили политику двойных стандартов: примат международного права экстраполировался в отношении слабых, в экономическом и военном отношении государств. В отношении себя — примат национального права. Анализируя вносимые поправки в Основной Закон страны, следует признать, что с укреплением роли Российской Федерации на геополитической арене, экономической, военной составляющей, наблюдается тенденция примата национального права России.

Ключевые слова: поправки в Конституцию Российской Федерации, международное право, примат национального права России.

Доктрина соотношения национального и международного права по-прежнему находится в стадии становления, доработки и совершенствования. Одним из самых болезненных и обсуждаемых вопросов доктринального характера последних лет являлся вопрос об обоснованности и обязательности решений международно-

правовых институтов, в частности Европейского Суда по правам человека, для Российской Федерации. Отсутствие определенности в данных вопросах, с одной стороны, препятствовало полноценной включенности норм международного права как конституционного закрепленного элемента правовой системы страны, а с другой — могло нанести ущерб, интересам государства, создавая условия для необоснованного и бесполезного вмешательства во внутренние дела государства со стороны других государств и иных субъектов международно-правового общения.

Для ответа на эти и многие другие вопросы, практики — субъекты международно-правовой деятельности — обращались к доктринальным источникам.

Официальная доктрина основана на признании приоритета и верховенства Конституции Российской Федерации в правовой системе страны. Опираясь на данный постулат, можно сформулировать корректные позиции, позволяющие либо исключить складывающуюся конкуренцию между общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, Конституцией РФ и законами, либо квалифицированно разрешить возможные коллизии между ними.

В июле 2015 г. Конституционный Суд Российской Федерации (далее Суд) принял очень важное постановление — о возможности неисполнения решений ЕСПЧ в том случае, если они основаны на таком толковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое противоречит Конституции РФ (Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П)¹.

¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

К концу 2015 г. право Суда на рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека было закреплено законодательно — с 15 декабря 2015 г. вступила в силу соответствующая глава XIII.1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"¹.

Практика Конституционного Суда РФ и последующее за ним законодательство было озвучено 15 января 2020 г. в ходе Послания Президента РФ Федеральному Собранию, где было предложено закрепить в Конституции Российской Федерации приоритет Конституции Российской Федерации в правовом пространстве России. Буквально это означает, что требования международного законодательства и международных договоров, решения международных органов могут действовать на территории Российской Федерации только в той части, в которой они не ограничивают права и свободы человека и гражданина и не противоречат Конституции Российской Федерации².

Послание Президента к Федеральному Собранию нашло свое отражение в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 № 1 ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»³:

¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": федер. конституц. закон от 14.12.2015 г. № 7-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.12.2015); Российская газета. 2015. № 284. 16 дек.; Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (часть I). Ст. 7229.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. // Российская газета. 2020. № 7. 16 янв.; Парламентская газета. 2020. № 2. 17–23 янв.

³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1 ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020); Российская газета. 2020. № 55. 16 марта; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416; Парламентская газета. 2020. № 11. 20–26 марта; В соответствии с частью 1 статьи 3 данный документ вступил в силу со дня официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации:

Так статью 79 Конституции РФ¹ предложено изложить в следующей редакции:

«Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Статью 125 Конституции РФ, предложено дополнить частью 5.1 следующего содержания:

«Конституционный Суд Российской Федерации: в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публично-го правопорядка Российской Федерации»;

часть 6 изложить в следующей редакции:

«Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Акты или

<http://www.pravo.gov.ru> - 14.03.2020), за исключением статей 1 и 2, вступающих в силу в особом порядке.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014); Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании».

Конституция занимает высшее место в иерархии источников права любого государства. Именно конституции юридически определяют стратегию и тактику взаимоотношений конкретного государства с внешним миром, его участие в международных правоотношениях, закрепляют правовые способы и порядок выполнения им своих международных обязательств, как в межгосударственных отношениях, так и в отношениях внутри самого государства. Тем самым конституции выступают в качестве важнейшего правового элемента общемирового механизма поддержания и обеспечения международного правопорядка [2, с. 159–162]. Благоприятствует формированию международного конституционного права и принцип высшей юридической силы конституции, исповедуемый государствами. Участники международных отношений не могут, как правило, пойти на согласование таких норм, которые противоречили бы их конституциям и другим основополагающим актам [3, с. 20]. Одновременно они не могут отказаться от международного сотрудничества и поэтому стремятся сформировать благоприятную для себя внешнюю правовую среду, созвучную конституционным принципам, отстаивают их как неотъемлемую часть своей правовой позиции при создании правовых норм. Поскольку конституционные и общеправовые принципы очень близки, они достаточно быстро занимают свою нишу в международном праве, в дальнейшем заимствуются конституционными актами других стран. Таким образом, международное право выступает ретранслятором конституционных норм, обеспечивая их воспроизводство теми государствами, которые напрямую вряд ли бы стали их заимствовать [4, с. 162].

Единство правового пространства эпохи глобализма не ограничивается пределами территориальной юрисдикции государств. Назрела насущная потребность разрешения проблемы совместимости национальной и международной правовых систем, но не за счет их унификации, а посредством согласования. Элементарная логика подсказывает, а современная международно-правовая практика подтверждает (например, расширение в Европе «зоны ответственности» НАТО, попытки подмены миротворческих функций ООН, «гуманитарные» бомбардировки Югославии, вторжение весной в 2011 г. в Ливию, события в Сирии и т. д.), что в реальной жизни

процесс формирования и реализации международного права — это не всегда процесс согласования действий и воля всех суверенных государств, к тому же равноправных партнеров. Специалисты в области международного права совершенно справедливо утверждают, что все существующие концепции соотношения международного и внутригосударственного права «возникли не случайно». Все они отражают не только личные позиции тех или иных авторов, но и вполне реальные внешнеполитические доктрины тех или иных государств [4, с. 165–166]. Можно даже обнаружить сложившуюся в рассматриваемой сфере общую тенденцию, суть которой заключается в том, что «сторонники примата международного права чаще всего представляли интересы сильных держав, которые в течение длительного времени оказывали значительное влияние на развитие международного права и в силу этого в определенном смысле являлись международными законодателями» [5, с. 128–129]. При этом, эти страны проводили политику двойных стандартов: примат международного права экстраполировался в отношении слабых, в экономическом и военном отношении государств. В отношении себя — примат национального права.

У входа в Международный Университет ИХ ЗАСАГ, Монголия, находится памятник участникам Ялтинской (Крымской) конференции союзных держав 4–11 февраля 1945 г. — У. Черчиллю, Ф. Рузвельту, И. В. Сталину, представителям стран победительниц во второй мировой войне, результатом деятельности, которых, во многом, был создан современный миропорядок — современное международное право, провозгласившее в частности и государственный суверенитет Монголии.

Президент РФ, в своем Послании говорил о роли 5 стран — основательниц Организации Объединенных Наций, постоянных членов Совета Безопасности ООН, их особой ответственности за сохранение и устойчивое развитие человечества, выработке обновленных подходов к обеспечению стабильности на планете с учетом современных международных отношений.

И хотя вопрос о продолжительстве государства и правопреемстве государства, соотношение этих категорий, является спорным в международном праве [7, с. 35], тем не менее, это обусловило внести в Конституцию РФ Статью 67.1:

«Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжате-

лем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации».

«Открытие» государства для международного права есть не что иное, как стремление выйти за рамки замкнутой системы, получить внешнюю энергетику, поддержку в реализации своих интересов и устремлений. Вместе с тем абсолютная открытость государства вредна, а по сути, невозможна, поскольку входит в противоречие с соображениями государственной безопасности и признаком суверенитета. Весьма опасно оценивать национальный суверенитет как слишком узкую базу для решения широких глобальных и региональных проблем¹.

Умаление суверенитета ведет к потере государственности, а значит, к уничтожению роли конституции как акта, определяющего пределы государственной власти. Главная составляющая национального интереса — это императив самосохранения государства [1, с. 263], который диктует соответствующую модель международно-правового поведения.

Именно конституционные нормы, основанные на доктринальных положениях и одновременно определяющие приоритеты внешнеполитической доктрины суверенного образования, устанавливают допустимый предел для проникновения норм международного права в национальную правовую систему, за которым следует утрата идентичности государства [4, с. 166].

Вопрос о конституционном признании общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части правовой системы России, а, следовательно, и в качестве источников современного российского права является неотъемлемой составной частью более общего вопроса, а именно вопроса о характере взаимосвязи и взаимодействия международного и национального (внутригосударственного) права. В отечественной и зарубежной юридической литературе при анализе проблем, касающихся характера взаимосвязи и взаимодействия международного и внутригосу-

¹ Выступление премьер-министра Канады Брайана Малруни // Общеввропейские встречи в верхах (Париж, 19–21 ноября 1990 г.): документы и материалы. М., 1992. С. 96.

дарственного права, исторически прослеживаются два различных подхода — дуалистический и монистический [6]. Каждый из них в разное время имел и имеет определенное распространение в юридической академической литературе и прикладной юриспруденции. В этих подходах отражаются сложившиеся в том или ином обществе и государстве официальные и неофициальные научные представления не только о своем национальном праве, но и о характере его взаимосвязи и взаимодействия с международным правом [4, с. 160–161]. Анализируя вносимые поправки в Основной Закон страны, следует признать, что с укреплением роли Российской Федерации на геополитической арене, экономической, военной составляющей, наблюдается тенденция примата национального права России.

Литература

1. Гаджиев К. С. Геополитика. М., 1997. С. 263.
2. Иваненко В. С. Конституции государств — участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения // Правоведение. 2002. № 1. С. 159, 162.
3. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 20.
4. Мадаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: дис. ...канд. юр. наук. Иркутск, 2012. 254 с.
5. Международное право / под ред. Г. И. Тункина. М., 1986. С. 128–129.
6. Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1992. С. 136; Талалаев А. Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 3–15; Зурабаева Е. Ю. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в правовой системе России. М., 2003. С. 93; Барциц И. Н. Международное право и правовая система России // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 61–70; Бекашев К. А. Российская Федерация и основные принципы международного права // Lex Russica. 2008. № 6. С. 1461–1467; Гаврилов В. В. Взаимодействие международной и национальных правовых систем и правосознание // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 131–138; Лукашук И. И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 115–128.

7. Черниченко С. В. Является ли Россия продолжателем или правопреемником СССР? // Международное право. 2001. № 3. С. 35.

THE RATIO OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW IN THE AMENDED CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Evgeniy O. Madaev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor
of the Department of International Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: madaeo@mail.ru

Author believes that the modern world order - modern international law, is largely the result of the activities of the countries of the winners in the Second World War. The author agrees that the founding countries of the United Nations, the permanent members of the UN Security Council, have a special responsibility to preserve and sustain the development of mankind. They have had a special role to play in developing renewed approaches to global stability, taking into account modern international relations.

The author believes that the proponents of the primacy of international law most often represented the interests of the powerful, which for a long time had a significant influence on the development of international law and, in this sense, were in a sense " international legislators." At the same time, these countries pursued a policy of double standards: the primacy of international law was extrapolated against weak, economically and militarily, States. In relation to itself - the primacy of national law. Analyzing the amendments to the Basic Law of the country, it should be recognized that with the strengthening of the role of the Russian Federation in the geopolitical arena, the economic and military component, there is a tendency to the primacy of Russia's national law.

Keywords: amendments to the Constitution of the Russian Federation, international law, the primacy of Russian national law.

«СЕНАТОР» В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВOK

© **Мадаев Евгений Олегович**

кандидат юридических наук,

доцент кафедры международного права,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а

E-mail: madaeo@mail.ru

Анализируя Закон о поправке к Конституции Российской Федерации, автор отмечает, что изменения, касающиеся введение термина «сенатор Российской Федерации» взамен «член Совета Федерации», внесенные в главы 4, 5, 7 Конституции Российской Федерации, вносят коллизию при толковании норм главы 9 Конституции Российской Федерации, в которой по-прежнему остается название «член Совета Федерации».

Автор приходит к выводу, что введение термина «сенатор Российской Федерации» в текст Конституции Российской Федерации вряд ли способствует единообразному пониманию и применению конституционных норм, что, конечно же, существенным образом скажется на обеспечении законности и стабильного правопорядка в различных сферах общественной жизни. Автор считает, что было бы правильно наряду с введением термина «сенатор Российской Федерации» в текст Конституции Российской Федерации — внести наименование «Сенат». Автор предлагает, в Закон о поправке к Конституции Российской Федерации во избежание коллизии при толковании статьи 134 и части 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации, внести — «наименование Сенат и Совет Федерации равнозначны», «наименование сенатор Российской Федерации и член Совета Федерации равнозначны».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Закон о поправке, коллизия, сенатор Российской Федерации, член Совета Федерации, Сенат.

В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", (далее Закон о поправках), предлагается часть 2 статьи 95 изложить в следующей редакции: «Совет Федерации состоит из сена-

торов Российской Федерации»¹. В связи с этим возникают вопросы следующего содержания:

1. Насколько корректно звучит эта норма? Если в Законе о поправках происходит изменение названия «член Совета Федерации» на «сенатор», логично было бы и наименование верхней палаты Федерального Собрания, поменять на «Сенат».

2. В Законе о поправках предложено внести изменения названия «член Совета Федерации» на «сенатор Российской Федерации» в: ч. 2 ст. 82, ч. 2 ст. 93, ч. 2, 3, 4, 5, 6 ст. 95, ч. 2 ст. 97, ч. 1 ст. 98, ч. 3 ст. 102, ч. 1 ст. 104, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации², однако, в ст. 134, ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации — по-прежнему звучит «член Совета Федерации», в чем наблюдается явное противоречие. Оно и понятно, так как эти статьи относятся к 9 главе Конституции Российской Федерации, порядок внесения в которую, наряду с 1 и 2 главами — крайне затруднителен. В Законе о поправках сложно понять логику законотворца и в ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации, где упоминаются «члены Совета Федерации», хотя данная статья относится к главе 5, в которую все же удалось внести изменения.

Подобное состояние вряд ли способствует единообразному пониманию и применению конституционных норм, что, конечно же,

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1 ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020); Российская газета. 2020. № 55. 16 марта; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416; Парламентская газета. 2020. № 11. 20-26 марта; В соответствии с частью 1 статьи 3 данный документ вступил в силу со дня официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020), за исключением статей 1 и 2, вступающих в силу в особом порядке.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014), Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

существенным образом скажется на обеспечении законности и стабильного правопорядка в различных сферах общественной жизни.

Хотя термин «Сенатор» уже давно вошел в обиход и ассоциируется с членом Совета Федерации в быту, это понятие, заимствованное из зарубежной практики. Сенат — название верхней палаты Парламентов многих буржуазных стран (Бельгии, Ирландии, Италии, Франции, США, Канады, Мексики, Бразилии, Ирана, Малайзии, Турции, Лесото, Либерии и др.) [1].

Следует отметить, что и в истории государства российского, уже был опыт функционирования этого органа на протяжении более 200 лет [2, с. 80].

В доктрине международного права существуют различные способы включения норм международного права в систему внутригосударственного права — «рецепция», «инкорпорация», «трансформация», «отсылка» и т.д.

Стоит признать, что Закон о поправках посредством рецепции понятия «сенатор» в конституционно-правовой массив Российской Федерации оставляет много невыясненных вопросов и не намечает пути преодоления возникших противоречий.

Закон о поправках не отвечает на поставленные выше вопросы, его несовершенство очевидно, а практика нуждается в полной ясности ответа на эти вопросы.

Очевидно, что пути трансформации общественно-государственных систем будут искать в разных направлениях, и одно из этих направлений связано с расширением участия науки, научных институтов, научной мысли в управлении обществом и государством. Нестабильность правопорядка, отсутствие полноценного режима законности, ослабление действенности формально признанных форм права приводит к активизации других регуляторов, в том числе и доктринальных источников права. Расширение участия роли доктрины в правовой системе — один из реальных путей, по которому может пойти развитие правовой системы Российской Федерации, если эти пути правильно определить [3, с. 210].

Правовые реформы, проводимые в настоящее время в Российской Федерации, зачастую носят прерывистый, конфликтный характер. Доктрина способна придать такие качества, как последовательность и стабильность. Осознанные шаги, а не сиюминутная реакция властных структур на злобу дня способны привести к устойчивым результатам. Связано это с такой особенностью, как

длительность становления доктрины. Правовые идеи, в истинности которых убеждено политически активное большинство, нашедшие отражение в нормативных актах, приводят к формированию конституционных постулатов долговременного действия. Доктринальные положения меняются гораздо реже, нежели законы, принятые под их влиянием. Благодаря этому сохраняется общий вектор правовой политики государства [3, с. 142].

Активизация роли науки в формировании правотворческой политики и непосредственно в законотворчестве — необходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности, содержащихся в них норм [3, с. 141].

Таким образом, в результате анализа Закона РФ о поправке к Конституции РФ, предлагается: ч.1 ст.95 «Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы», изложить в следующей редакции: «Федеральное Собрание состоит из двух палат — Сената и Государственной Думы», ч.2 ст.95 Конституции Российской Федерации — «Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации», изложить в следующей редакции: «Сенат состоит из сенаторов Российской Федерации».

Чтобы избежать коллизии при толковании ст. 134 и ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации — ч.1 ст.95 изложить в следующей редакции: «наименование Сенат и Совет Федерации равнозначны», ч. 2 ст. 95 изложить в следующей редакции: «наименование сенатор Российской Федерации и член Совета Федерации равнозначны».

Литература

1. Бельсон Я. М. Современное буржуазное государство и «народное представительство». М., 1960. С. 200; Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. М., 1963. С. 355; Парламенты / нов. изд., подгот. М. Амеллером, пер. с англ. М., 1967. С. 512; Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств М., 1972. С. 285

2. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.

3. Мадаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: дис. ...канд. юр. наук. Иркутск, 2012. 254 с.

"SENATOR" IN LIGHT OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

Evgeniy O. Madaev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor
of the Department of International Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: madaeo@mail.ru

Analyzing the Law on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation, the author notes that changes relating to the introduction of the term "senator of the Russian Federation" in return for "member of the Federation Council" introduced in Chapter 4, 5, 7 of the Constitution of the Russian Federation are made conflict in the interpretation of chapter 9 of the Constitution of the Russian Federation, which still has the name "member of the Federation Council." The author concludes that the introduction of the term "senator of the Russian Federation" in the text of the Constitution of the Russian Federation hardly contributes to uniform understanding and application of constitutional norms, which, of course, will have a significant impact on ensuring the rule of law and a stable rule of law in various areas of public life.

The author believes that it would be right, along with the introduction of the term "senator of the Russian Federation" in the text of the Constitution of the Russian Federation - to introduce the name "Senate." The author proposes, in the Law on amendment to the Constitution of the Russian Federation to avoid conflict in the interpretation of Article 134 and Part 2 of Article 135 of the Constitution of the Russian Federation - to make "the name of the Senate and the Council of the Federation are equivalent," "the name of the senator The Russian Federation and the member of the Federation Council are equal."

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Amendment Act, Conflict, Senator of the Russian Federation, Member of the Federation Council, Senate.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СМЫСЛ «ПЯТОЙ» ПОПРАВКИ ЧЕРЕЗ РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Нефедьева Евгения Александровна**

преподаватель кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: burfinans@gmail.com

«Пятая» поправка в Конституцию Российской Федерации обширно обсуждалась в юридическом сообществе и была признана неоднозначной. Не меньший интерес вызвало и заключение Конституционного Суда Российской Федерации¹, в котором судьи проверили закон, вносящий поправки на соответствие основным главам действующей редакции Конституции Российской Федерации. Для анализа были отобраны те нововведения закона о поправках² (фразы, части или статьи), которые уже каким-либо образом рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации, и он давал им конституционно-правовое толкование. Также интерес вызывают постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, которые сопровождались особыми мнениями судей, не согласных полностью или в части с решением Суда.

Ключевые слова: конституционная реформа, пятая поправка, конституционные поправки, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 416.

При беглом прочтении «пятой» поправки видно, что формулировки, которые были выбраны субъектами законодательной инициативы, рассматривались многократно в Конституционном Суде РФ как по жалобам граждан, так и по запросам органов государственной власти о толковании той или иной нормы Конституции.

В исследовании участвовали только те статьи поправок, которые до настоящего времени были закреплены в федеральном законодательстве или поднимались в жалобах заявителей, как один из доводов при рассмотрении дела в Конституционном Суде.

Рассмотрим три наиболее интересные, с точки зрения конституционного толкования в прежних решениях, поправки.

Россия — правопреемник СССР

Этот вопрос был рассмотрен Конституционным Судом в самом свежем постановлении № 39-П¹, которое активно освещалось в прессе. И наибольший интерес у публики вызвало не само постановление, а особое мнение, которое было высказано судьей К.В. Арановским.

Судья Арановский заметил, что если мы говорим о правопреемстве, то здесь нельзя использовать универсальное правопреемство, с которым мы имеем дело, например, при наследовании. Судья высказался против того, что в постановлении Суда прозвучало об отождествлении гражданско-правового деликта вследствие причинения вреда к отношениям жертв репрессий.

Он подчеркнул, что государство в данных отношениях установило специальное регулирование в виде отдельного нормативного правового акта — Закона О реабилитации жертв политических репрессий², которым и нужно руководствоваться. А при деликте, в свою очередь, мы всегда имеем дело с виной причинителя вреда. Но эта вина не может переходить в порядке правопреемства на новое

¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашевой: постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 г. № 39-П // Собрание законодательства РФ. 2019. № 51 (часть II). Ст. 7760.

² О реабилитации жертв политических репрессий: закон РФ от 18.10.1991 г. № 1761-1 (ред. от 07.03.2018, с изм. от 10.12.2019) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428.

лицо. Также как вина причинителя вреда не переходит на его наследников. Она неразрывно связана с личностью причинителя вреда.

И в поправке к Конституции закладывается именно такой смысл правопреемства России. Россия принимает на себя все права, которые принадлежали СССР как на территории, так и за ее пределами по международным договорам. Полагаем, что это больше относится к активам СССР, которые им были получены от других государств, в том числе и в порядке реституции.

И в своем заключении по поправкам Конституционный Суд подтвердил, что «статус России как правопреемника, с оговоркой правопродолжателя Союза ССР составляет основу ее суверенитета и не может быть поставлен под сомнение ни юридически, ни фактически»¹.

То же самое относится и к «компенсаторной реституции культурных ценностей», что было предметом рассмотрения Конституционного Суда в 1999 г.²

Повышение благосостояния граждан

В Конституцию законом о поправке вводится новая статья 75, которая конкретизирует положения о социальном государстве. Данная формулировка была преамбулой к федеральному закону³ о разграничении полномочий между федерацией и другими уровнями

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

³ О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: федер. закон от 02.08.1995 г. № 122-ФЗ (утратил силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

власти в части размера, условия и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением определенных мер социальной поддержки. Хотя этот документ и утратил силу с 1 января 2015 г., но оспаривание норм данного закона стало наиболее частым поводом для обращения граждан в Конституционный Суд за последние 15 лет. Было принято около 70 отказных определений и 5 постановлений.

Основная позиция Суда сводилась к тому, что законодатель правомерно упразднил или уменьшил многие льготы, которые существовали еще с советских времен. Потому что законодательство не работает там, где социальные льготы носят лишь декларативный характер и не могут быть исполнены государством. Если бы наше государство исполнило в раз заложенные социальные льготы и гарантии, то для этого ему понадобился бы объем средств, равный шести годовым российским бюджетам, «принятие же этого закона сблизило льготные права с их юридической и финансовой обеспеченностью»¹.

В постановлении № 9-П² Конституционный Суд отметил, что указанный закон в соответствии с его преамбулой издан для обеспечения принципа равенства, который «нельзя обеспечивать раздачей необеспеченных прав. Признавая их, нельзя ни сохранить, ни повысить ранее достигнутый уровень социальной защиты граждан, потому что нельзя считать достигнутым тот уровень социальной защиты, когда заведомо неисполнимый закон лишь обещает гражданам права». Теперь подобное положение будет закреплено в Конституции РФ, в случае ее одобрения на всероссийском голосовании.

¹ По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Н. М. Моренко: постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 г. № 9-П // *Собрание законодательства РФ*. 2013. № 21. Ст. 2692.

² Там же.

Сроки президентства

Пожалуй, это самая обсуждаемая поправка, вызвавшая наибольший резонанс общественности. Однако, сам вопрос о сроках президентства рассматривался Конституционным Судом лишь однажды.

В 1998 г. депутаты Государственной Думы РФ обратились с запросом о толковании части 3 статьи 81 Конституции. Основание — неопределенность в понимании данной статьи и статьи 3 Переходных положений.

Конституционный Суд производство по делу прекратил, однако дал правовую оценку некоторым вопросам в своем определении¹. В частности, было отмечено, что действующий на тот момент Президент РФ исчерпал два срока и, соответственно, в следующих выборах участвовать не мог. [2]

Судья Т.В. Морщакова в особом мнении к определению отметила, что данное обращение депутатов за толкованием указанной нормы не могло быть вообще предметом рассмотрения Суда, потому что не обладало характеристиками для передачи и рассмотрения в Конституционном Суде.

По мнению судьи Морщаковой подобный запрос имеет сугубо теоретическую или политическую направленность и никак не связан с применением конкретной нормы. Тем более из самой обстановки было понятно и лицам, обратившимся с запросом, и самому Президенту, что в выборах 1996 г. он участвовал второй раз [1].

Подводя итог, можно отметить некую осторожность, с которой Конституционный Суд высказался в целом о соответствии «пятой» поправки первой, второй и девятой главам действующей Конституции. Суд лишь констатировал, что такая роль отведена только конституционному законодателю, которого выбрал российский народ.

Однако, обеспокоенность вызывает и другой момент. Некоторые поправки, которые перенесены из федерального законодательства, те отношения, которые уже им урегулированы, эти поправки в некоторой степени нарушают право граждан на судебную защиту в Конституционном Суде в дальнейшем. Потому что нормы, инкор-

¹ По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 134-О // Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.

порированные в Конституцию, уже не могут быть предметом конституционного нормоконтроля в дальнейшем.

Литература

1. Евлоев И.М. Политическая составляющая в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции. М.: Юрист, 2012. С. 534–540.

2. Курячая М.М. Право граждан на референдум в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 23–26.

THE CONSTITUTIONAL LEGAL MEANING OF CERTAIN AMENDMENTS THROUGH A RETROSPECTIVE ANALYSIS OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Evgeniya A. Nefedieva

Teacher of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University,
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: burfinans@gmail.com

The “fifth” amendment to the Constitution of the Russian Federation was widely discussed in the legal community and was considered ambiguous. No less interesting was the conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation, in which the judges checked the law amending it for compliance with the main chapters of the current version of the Constitution. For analysis, those innovations of the amendment law (phrases, parts or articles) that were already considered in some way by the Constitutional Court and it gave them a constitutional legal interpretation were selected. Also, of interest are the decisions and rulings of the court, which were accompanied by dissenting opinions of judges who did not fully or partially agree with the court decision.

Keywords: constitutional reform, Fifth Amendment, constitutional amendments, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

ПРЕЗИДЕНТ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ПОСЛЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

© Тетерин Алексей Николаевич

магистр юриспруденции,
аспирант кафедры конституционного,
административного и муниципального права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: teterin_aleksei@inbox.ru

В статье автор рассуждает на тему места президента в системе разделения властей после конституционной реформы, которая началась с послания Президента Российской Федерации в 15 января 2020 г. Изменения в Конституции, о который идёт речь в статье не были заявлены на Послании. Их также не было в проекте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, который был подготовлен к первому чтению. Поправки, о которых пойдёт речь, появились лишь ко второму чтению.

Поправка заключается в том, что помимо права Президента председательствовать на заседаниях Правительства, Президент также осуществляется общее руководство Правительством. Автор предполагает, что данная норма является продолжением процесс преобразования Российской Федерации, как смешенной республики. В связи с тем, что после принятия поправки в Конституцию, Президент будет осуществлять руководство высшим органом исполнительной власти, это может означать, что всей исполнительной власти придаётся более высокий статус. В этом варианте, Президент становится частью исполнительной власти. Во втором варианте, можно говорить о ярком выделении президентской ветви власти, как самостоятельной весте власти. Однако главным недостатком данной Поправки является её неопределённость. Ведь даже для буквального толкования смысл ускользает. Мы можем лишь предполагать, какие правовые последствия наступят.

Ключевые слова: Президент, конституционная реформа, система разделение властей, конституционная реформа, исполнительная власть, президентская власть, смешенная республика, суперпрезидентская республика, Правительство, ответственность Президента.

Хотелось бы предложить тему для обсуждения, которая как-то ускользала от внимания юристов и экспертов, которые высказывались по поправкам в Конституцию. После внесения поправок обсуждение было приковано к госсовету, муниципалитетам, отмене приоритета международного права и т.д. Перед вторым чтением обсуждались темы государствообразующего народа, упоминание Бога в Конституции и т.д. После же внесённых поправок перед вторым чтением главной темой для обсуждения является отмена сроков Президента Путина.

Поправка, которая как-то ускользала из публичного дискурса, это поправка в пункт “б” статьи 83 Конституции. В связи с этой поправкой Президент не просто будет председательствовать на заседаниях правительства, но и осуществлять общее руководство Правительством.

В соответствии с Конституцией Россия является смешенной республикой, то есть ни президентской, ни парламентской. Однако за время принятия Конституции до сегодняшнего дня Российская Федерация трансформировалась в суперпрезидентскую республику. Это было вызвано в том числе и объективными причинами, например, Чеченскими войнами, и довольно спорными, например, отменой прямых выборов высших должностных лиц субъектов. Можно различно относиться к указному праву и отменой демократических процедур, но они были этапами становления той правовой системы, в которой мы находимся сейчас. Новая поправка в Конституцию также продолжает процесс преобразования уже на новый уровень.

Мы знаем, что президент в системе сдержек и противовесов занимает место над всеми ветвями власти, уравнивает их и способствует их работе. Действительно Президент взаимодействует со всеми ветвями власти, при этом не являясь таковой. Однако положение об руководстве Правительством (хотя и общем) даёт повод предположить, что Президент фактически руководит исполнительной властью. То есть становится частью исполнительной власти [1]. И это на фоне того, что в ст. 32 ФКЗ О Правительстве и так указывалось, что Правительство лишь координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, которыми и раньше руководил Президент. В противовес тому, что Президент становится частью исполнительной власти, следует заметить, что поправка не вносится в статью 11. После конституционной реформы государственную власть всё еще осуществляют и Президент, и Правитель-

ство. То есть формально-юридически поправки не легализуют президентскую ветвь власти. Хотя следует и заметить, что Президент активно пользовался своим правом председательствовать на заседаниях правительства. Тем самым руководя теми министерствами, которые не подчиняются ему. Это привело к тому, что баланс сдержек и противовесов сместился в сторону исполнительной власти.

Но до внесения Поправки в Конституцию у нас была возможность как минимум на уровне обсуждения предлагать какие-либо решения этой проблемы. После принятия Поправки сложившееся ситуация узаконится.

Получается, что Президент со всеми его полномочиями придаёт особый статус всей исполнительной власти. И принцип разделения властей приобретает уже совершенно иные черты. Но Конституционный Суд не оценивает именно этого аспекта, ограничиваясь формальной проверкой на противоречие статье 11, где говорится какие органы осуществляют государственную власть в России. Признавая, что Поправка лишь придаёт легитимность уже сложившейся практике взаимодействия руководство Президентом одними органами исполнительной власти, а Правительством другими. С этим можно было бы согласиться, если бы не говорилось, что у Президента есть полномочие руководства Правительством, тогда как Председатель Правительства лишь возглавляет его (ст. 25 ФКЗ О Правительстве).

Однако следует сказать и о возможном положительном исходе действия нормы. Ответственность Президента возрастает. Так как при действиях или бездействиях Правительства, после которых наступили негативные последствия, ответственность вместе с тем, кто возглавляет, несёт тот, кто руководит. Хотя речь и идёт лишь об политической ответственности Президента, никаких правовых последствий в виде дисциплинарной, административной или уголовной ответственности настоящее законодательство не предусматривает [2].

Подводя итог, хотелось бы отметить, что главным недостатком данной Поправки является её неопределённость. Ведь даже для буквального толкования смысл ускользает. Мы можем лишь предполагать, какие правовые последствия наступят. Практика этой нормы может быть как похожей на ту, которая была частично описана, так и совершенно другая. Однако после принятие данной поправки (в совокупности со всеми остальными)

нам всем нужно ответить на вопрос: узаконивается президентская ветвь власти или Президент становится частью исполнительной власти.

Литература

1. Зазнаев О. И. Модели дуальной исполнительной власти / Ученые записки Казанского университета. Сер. Гуманитарные науки. 2010. № 1. С. 205–211.

2. Скуратов Ю. И. Проблемы конституционной реформы в Российской Федерации и евразийский конституционализм // Современное право. 2020. № 6. С. 5–32.

ON PRESIDENT IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS AFTER CONSTITUTIONAL REFORM

Aleksey N. Teterin

Master of Law,

PG Student of the Department of Constitutional,

Administrative and Municipal Law

Dorzhi Banzarov Buryat State University

24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia

E-mail: teterin_aleksei@inbox.ru

In the article, the author argues on the topic of the president's place in the system of separation of powers after the constitutional reform, which began with the message of the President of the Russian Federation in January 15, 2020, changes in the Constitution, which is discussed in the article were not declared at the Message. They were also not included in the draft Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation, which was prepared for the first reading. The amendments to be discussed appeared only in the second reading. The amendment is that, in addition to the President's right to preside over government meetings, the President also has overall government authority. The author assumes that this norm is a continuation of the process of transformation of the Russian Federation as a mixed republic. In view of the fact that after the adoption of the amendment to the Constitution, the President will exercise the leadership of the supreme executive body, this may mean that the entire executive power is given a higher status. In this variant, the President becomes part of the executive power. In the second option, one can speak of a bright allocation of the presidential branch of power, how to conduct power independently. But the amendment's main drawback is

its uncertainty. After all, even for literal interpretation, the meaning eludes. We can only assume what legal consequences will come.

Keywords: President, constitutional reform, system of separation of powers, constitutional reform, executive power, presidential power, mixed republic, super-presidential republic, government, responsibility of the President.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ: ДИСКУССИЯ О ПРОЦЕДУРЕ ПРИНЯТИЯ

© **Хамнуев Юлий Григорьевич**

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного,
административного и муниципального права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: hamnuev_yug@mail.ru

Конституционные поправки, предложенные Президентом РФ В. В. Путиным в 2020 г., вызвали оживленную общественную дискуссию. На стадии обсуждения этих поправок, сложно прогнозировать весь объем политических и правовых последствий, которые может повлечь за собой их принятие. В тоже время, необходимо обратить внимание и на проблемные вопросы, возникающие при анализе представленного проекта закона РФ о поправках к Конституции РФ. В представленной статье сформулирована точка зрения автора на мнение Конституционного суда РФ, высказанное в Заключении о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; поправки к Конституции Российской Федерации; закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации; Конституционный суд Российской Федерации; общероссийское голосование; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации; толкование Конституции Российской Федерации.

Традиционно, с момента принятия Конституции РФ на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. (т.е. на протяжении более четверти века), руководством государства последовательно проводилась идеология неприкосновенности Конституции [2]. За весь период действия Конституции до 2020 г. поправки в текст Конституции вносились дважды (если не считать поправки в статью 65 в

части наименования субъектов федерации): двумя законами РФ о поправках к Конституции в 2008 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации", Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы") и двумя законами РФ о поправке к Конституции в 2014 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации").

Указанные поправки принимались по процедуре, предусмотренной ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ (далее по тексту — ФЗ «О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации»). И здесь необходимо отметить, что принятие поправок происходила в строгом соответствии с требованиями этого закона.

15 января 2020 г. В. В. Путин инициировал внесение новых поправок в Конституцию РФ. И после, не сказать, что длительной работы, было подготовлено около 200 поправок в текст Конституции, которые должны быть приняты по процедуре, которая предусматривает так называемое всероссийское голосование и, в тоже время, не предусмотрена действующим текстом ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Необходимо отметить, что указанные поправки (без учета положений глав 1,2 и 9, которые не могут быть изменены без пересмотра Конституции) касаются более половины оставшихся статей.

На фоне разработки новых поправок разгорелась весьма оживленная общественная дискуссия. Большие разногласия вызвали новая процедура принятия поправок, т.н. «обнуления» сроков Президента, идеологические установки национальной и религиозной направленности, сформулированные в поправках в третью главу Конституции. Определенный интерес вызвали и поправки о местном самоуправлении и государственной власти как элементах единой системы публичной власти.

Как уже было сказано, процедура вступления в силу текущих поправок в Конституцию значительно отличалась от ранее суще-

ствовавшей, по крайней мере, на втором этапе. Первый этап, как и ранее, включал необходимость принятия поправок не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, трех четвертей членов Совета Федерации Федерального Собрания и последующего одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Однако в отличие от процедуры, предусмотренной ФЗ «О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации» Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" предусматривает, что после подписания Президентом РФ закона, в силу вступает только его третья часть, которая содержит особый порядок вступления в силу новых поправок. В частности, Президент должен направить запрос в Конституционный суд РФ о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона. Простыми словами Конституционный суд должен проверить соответствует ли содержание новых поправок, а также усложненная процедура их принятия положениям главы 1, 2 и 9 Конституции РФ. Как вы знаете, Конституционный суд, не мешкая, рассмотрел запрос Президента РФ и в своем заключении указал что все, что предложено Президентом РФ соответствует положениям 1,2 и 9 глав Конституции РФ. После того, как Конституционный суд РФ выносит положительное заключение по этому вопросу, вступает в силу статья 2 данного закона и проводится процедура общероссийского голосования.

Думаю, что следует согласиться с логикой Конституционного суда (не по всем вопросам) о том, что положения о процедуре, предусмотренные ФЗ¹ «О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации», это, все-таки, положения федерального закона. И в этом смысле, положения Закона РФ о поправках в Конституцию будут все же обладать большей юридической силой по сравнению с федеральным законом. Поэтому и по содержанию, и

¹ О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

по процедуре Закон РФ о поправках в Конституцию может отступить от положений ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Проблема, однако, в том, что с точки зрения логики, для того чтобы разработать и принять этот самый закон о поправках нужно следовать установленному порядку (даже учитывая этапность вступления в силу различных статей этого закона). А порядок этот устанавливается только Конституцией РФ (ст. 136) и указанным ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (который, кстати, появился как раз на основании толкования статьи 136 Конституционным судом РФ¹).

Кстати, о постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П. Пункт 4 резолютивной части этого постановления гласит, что согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации толкование является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Предположу, что это означает, что и при разработке, и при принятии данного закона РФ о поправке законодатель должен был руководствоваться этим толкованием. А оно не предусматривало возможность введение новых этапов принятия закона РФ о поправках, помимо закрепленных в статье 136 Конституции РФ [1].

На этом же основании можно не согласиться с мнением Конституционного суда РФ, высказанным им в заключении о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации (да-

¹ По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12- П // Собрании законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

лее по тексту — Заключение) о том, что содержащиеся в законе о поправках дополнительные этапы процедуры принятия поправок соответствуют 1,2 и 9 главам Конституции РФ. Статья 136 Конституции Российской Федерации все-таки предполагает, что вступление в силу поправок к Конституции, происходит после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Включение дополнительных стадий в процедуру вступления в силу предложенных Президентом поправок может быть обусловлено только их специфическим характером и необходимостью придать им легитимность. К сожалению, по моему мнению, именно вопросы целесообразности и политической конъюнктуры послужили причиной введения этих дополнительных стадий. Ну и, кроме того, опять же, исключительно, по моему мнению, характер отдельных поправок позволяет говорить о необходимости их внесения в 1 и 2 главу Конституции, поскольку (в системном толковании) они могут существенно изменить конституционно-правовое содержание отдельных положений Конституции Российской Федерации.

Литература

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. С. 1038.
2. Чиркин В. Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы // *Общественные науки и современность*. 2000. № 5. С. 52–61.

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS: DISCUSSION ON THE ADOPTION PROCEDURE

Yuliy G. Khamnuev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Head of the Department of Constitutional,
Administrative and Municipal Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: hamnuev_yug@mail.ru

Constitutional amendments proposed by the President of the Russian Federation V. V. Putin in 2020, sparked lively public debate. At the stage of discussion of these amendments, it is difficult to predict the full scope of political and legal consequences that their adoption may entail. At the same time, it is necessary to pay attention to the problematic issues that arise when analyzing the submitted draft law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation. The presented article formulates the author's point of view on the opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation, expressed in the Conclusion on the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authority", as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; amendments to the Constitution of the Russian Federation; the law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; all-Russian voting; Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation; interpretation of the Constitution of the Russian Federation.

ПРОБЛЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

© Хышиктуев Олег Валентинович

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой международного права
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: olegbuyanto@yandex.ru

© Батуева Ольга Робертовна

студент 4-го курса юридического факультета
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: olyabatueva20001@gmail.com

Одной из поправок 2020 в Конституцию является дополнение понятием «федеральная территория» в пункт 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации. Данное понятие является новеллой для российского законодательства. Анализу понятия «федеральная территория», а также тому, что может входить в состав федеральной территории и посвящена данная статья. Авторы затрагивают различные аспекты создания федеральных территорий в Российской Федерации, оценивают возможные последствия соответствующих конституционных и законодательных изменений. Особое внимание в статье уделяется зарубежному опыту создания подобных территорий в федеративных государствах.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные поправки, федеральные территории, федеративное устройство, принципы федерализма

Поправки 2020 г. к Конституции РФ вызвали множество различных дискуссий. [3, с.19] Одной из конституционных поправок является дополнение части 1 статьи 67 Конституции РФ понятием «федеральные территории». Что это такое и для чего они нужны? Целью данной статьи является преодоление неясности данного понятия. Рассмотрим подробнее вышеназванную поправку.

Предложение о такой поправке внесли председатель комитета Государственной Думы Павел Крашенинников и председатель аналогичного комитета Совета Федерации Андрей Клишас. [5, с. 59]

Россия, согласно Конституции Российской Федерации, есть федеративное государство. Часть 1 статьи 67 Конституции РФ дополнили такой формулировкой «на территории РФ в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом»¹.

Такая идея предложена не впервые. В 1990 г. на I съезде народных депутатов РСФСР был подготовлен и опубликован для обсуждения первый проект новой Конституции. Именно в этом проекте одна из статей гласила: «Федеральные территории подчиняются непосредственно Российской Федерации. Российская Федерация заботится о развитии федеральных территорий. Федеральные территории пользуются правом самоуправления в рамках закона» [6]. В условиях того времени главы субъектов изменили проект Конституции, способный радикально изменить федеративное устройство России.

На сегодняшний день создание федеральных территорий в Российской Федерации реально. По мнению председателя Тульской областной думы Сергея Харитонов, такой статус следует дать заповедникам, особо охраняемым природным зонам, а также территориям, где размещены военные и стратегические объекты. [4, с. 42]

Формулировка текста поправки 2020 г. допускает возможность создания новых органов государственного управления общей компетенции, либо даже пересмотр конституционных полномочий и функций органов государственной власти субъектов РФ, а соответственно, фундаментального пересмотра бюджетного и налогового законодательства. Формулировки текста статьи таковы, что федеральным законом могут быть созданы федеральные территории абсолютно на любом участке, вне зависимости от границ субъекта федерации [1, с. 45]. Будут ли парламенты субъектов принимать решения, противоречащие федеральному закону, основанному на обновленной Конституции РФ? Поддержит ли Конституционный суд РФ решение регионального парламента?

В Заклучении Конституционного суда РФ говорится, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории — часть 1 статья 67 Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности¹.

Проанализировав всё вышеупомянутое, можно сделать вывод, что федеральная территория — это территория, не являющаяся субъектом Российской Федерации и находящаяся в прямом подчинении государству.

Для лучшего понимания и изучения данной проблемы, необходимо обратиться к зарубежному опыту создания и регулирования федеральных территорий.

14 федеральных территорий были созданы в Соединенных Штатах. Они независимы, не относятся ни к одному штату и контролируются федеральным правительством Соединенных Штатов. Основная характеристика их правового статуса заключается в том, что они не являются суверенными образованиями. Конгресс США имеет полную юрисдикцию над федеральной территорией и может изменять местные правила.

В Канаде существуют 3 федеральные территории. Власть на данных территориях имеет только те полномочия, которые делегированы им федеральным Правительством. На каждой территории есть свой однопалатный Парламент, который может принимать подробные нормативно-правовые акты по узким вопросам. В частно-

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург // Российская газета. 2020. № 56(8110).

сти, это касается поддержания и организации местных судов с гражданской и уголовной юрисдикцией, создания, содержания и управления тюрьмами, создания муниципальных учреждений, больниц, учебных заведений и вопросов, связанных с сохранением культуры и языка коренных народов. Высшим должностным лицом в этих областях является Комиссар. Губернатор и Министр по делам Севера вправе посылать обязательные инструкции территориальному Комиссару.

В Австралии 10 федеральных территорий. Федеральное Правительство обладает широкими полномочиями по регулированию отношений, возникающие на определенных федеральных территориях, выходящие за пределы юрисдикции статьи 51 Конституции Австралии. В частности, в соответствии со статьей 122 Конституции Австралии Парламент вправе принимать законы об управлении любой австралийской территорией, обеспечивать представительство этой территории в любой Палате Парламента Австралии по своему усмотрению. Следовательно, при необходимости Парламент Австралии может установить любое правовое регулирование, применимое к федеральной территории, в том числе, которое противоречит законам территории.

В Индии восемь так называемых «союзных территорий» с особым статусом. Согласно статье 239 Конституции Индии, союзные территория находятся в ведении Президента, который «действует так, как считает нужным, и через назначенного для этой цели администратора он будет проинструктирован ему» [2, с. 432]. Президент уполномочен назначить губернатора администратором федеральной территории. Если таким образом назначен губернатор, он будет выполнять свои функции главы исполнительной власти независимо от Совета министров своего штата. Президент может издать указ о приостановлении действия любых положений принятых законов, относящихся к территории Союза.

Малайзия имеет три территории прямого федерального подчинения. Согласно пункту 9 Приложения 9 к Конституции Малайзии, управление этими федеральными территориями относится к ведению федерации и осуществляется федеральным Правительством, а именно Департаментом федеральных территорий.

Приведенная практика зарубежных правопорядков подтверждает необходимость специального регулирования системы управления на территориях с особым статусом.

На основе данного анализа, авторы пришли к следующим выводам. С одной стороны, создание таких федеральных территорий, возможно, позволит государственному правлению эффективно и оперативно справляться с проблемами, касающиеся охраны особых объектов. С другой стороны, четко не определены конституционно-правовые основы такого территориального деления. Во-первых, федеральные территории будут занимать реальное географическое место точно так же, как и субъекты РФ, однако не указываются в части 1 статьи 5 Конституции РФ. Во-вторых, создание территорий означает значительные изменения границ субъектов РФ, что является нарушением принципа федерализма.

Однако торопиться нельзя, быстрых решений проблемы не следует ожидать. Данный вопрос нуждается в детальной проработке и обсуждении с представителями субъектов РФ. Создание таких территорий требует принятия специального закона.

Литература

1. Ершов Ю. Г. К вопросу о поправках в конституцию Российской Федерации — 2020 // Социум и власть. 2020. № 2(82). С. 41–49.

2. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. 592 с.

3. Михеева Т. Н. Взгляд конституционалистов на поправки в конституцию России // Образование и право. 2020. № 5. С. 19–22.

4. Осипов А. П. О поправках в Конституцию РФ // Закон и право. 2020. № 9. С. 42–43.

5. Парин Д. В., Абоян А. А. Поправки к Конституции РФ и изменение роли главы государства // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 1. С. 58–60.

6. Румянцев О. Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации, Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. 936 с.

THE PROBLEM OF FEDERAL TERRITORIES

Oleg V. Khyshiktuev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Head of the Department of International Law,
Dorzhi Banzarov Buryat State University,
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: olegbuyanto@yandex.ru

Olga R. Batueva

Student of the Law Faculty
Dorzhi Banzarov Buryat State University,
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: olyabatueva20001@gmail.com

One of the 2020 amendments to the Constitution is the addition of the concept of "federal territory" to paragraph 1 of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation. This concept is a novelty for Russian legislation. This article is devoted to the analysis of the concept of "federal territory", as well as to what may be part of the federal territory. The authors touch upon various aspects of the creation of federal territories in the Russian Federation, assess the possible consequences of the corresponding constitutional and legislative changes. Particular attention is paid to the foreign experience of creating similar territories in federal states.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional amendments, federal territories, federal structure, principles of federalism.

СОДЕРЖАНИЕ

Акчурин А. Р. О юридической природе и особенностях общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.....	3
Будаев К. А. О необходимости внесения поправок в Конституцию Российской Федерации.....	9
Васильева Ж. А. Конституционный принцип светского государства: сравнительно-правовой аспект.....	18
Васюткин Н. Е. Пожизненный сенатор: зарубежный опыт.....	27
Мадаев Е. О. Соотношение национального и международного права в измененной Конституции Российской Федерации.....	37
Мадаев Е. О. «Сенатор» в свете конституционных поправок.....	46
Нефедьева Е. А. Конституционно-правовой смысл «пятой» поправки через ретроспективный анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации.....	51
Тетерин А. Н. Президент в системе разделения властей после конституционной реформы.....	57
Хамнуев Ю. Г. Конституционные поправки: дискуссия о процедуре принятия.....	62
Хышиктуев О. В., Батуева О. Р. Проблема федеральных территорий.....	68

Научное издание

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ
И КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА

*Материалы регионального круглого стола
(Улан-Удэ, 19 марта 2020 г.)*

Компьютерная верстка *Ж. В. Галсановой*

Св-во о государственной аккредитации
№ 2670 от 11 августа 2017 г.

Подписано в печать 27.11.20. Формат 60 x 84 1/16.
Усл. печ. л. 4,42. Уч.-изд. л. 3,75. Тираж 100 экз. Заказ 171.
Цена свободная

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: riobsu@gmail.com

Отпечатано в типографии Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 3а