

Мархгейм Марина Васильевна
заведующая кафедрой конституционного и
международного права юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор
(Белгород)

ОБНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ПЕРЕМЕННОЕ В ПОСТОЯННОМ

«Интерес, с одной стороны, принадлежит субъекту, т.е. он субъектен, а с другой – заключает в себе момент интерессубъектности, который состоит в том, что интерес способен развернуть всю эту вызванную потребностями субъективную энергию вовне, связать, соединить ее с общественной ситуацией, но прежде всего, конечно, с аналогичными потребностями других субъектов. В интересе как объективной категории мы должны видеть средство соединения людей, обладающих одинаковыми или примерно одинаковыми потребностями, наконец, ту силу скрепления людей друг с другом, которая всегда была присуща обществу. Сцепляющее действие интересов имеет огромное значение в регулировании общественной жизни, политической и иной деятельности» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 282).

Аннотация. В статье рассмотрены варианты обновления российской Конституции. Выделены «бесконтактный» и «контактный» разновидности данного процесса. Первый связан с научной интерпретацией конституционных положений и официальным толкованием со стороны Конституционного Суда России без текстуальных изменений. Второй – отражает типичные поправочные процессы, коснувшиеся конституционных положений глав 3-8 в 2008 и 2014 г.г. Проанализированы этапы, свершившиеся и ожидающие своей очереди, в процессе «поправочного» обновления Конституции России в 2020 г.

Ключевые слова: конституция, динамизм конституции, поправки к конституции, общероссийское голосование, закон о поправке к Конституции, Президент России, заключение Конституционного Суда.

Известное и очень древнее гераклитовское выражение «Все течет, все изменяется...» («Все движется...») оказалось вполне приложимым к современной российской Конституции, принятой в конце прошлого века на изломе и государственных, и людских судеб. По замыслу, ей предстояло стабилизировать государственное строительство, установить константы российского общества и государства. В качестве таковых всенародным голосованием 12

декабря 1993 г. были признаны три конституционные главы, именуемые «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина» и «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Наряду с «неприкасаемыми» нормами предусмотрены и иные. Таким образом, конституционный текст объединил «постоянные» и «переменные» нормы.

По мнению С.А. Авакьяна, сегодня в Конституции России «содержится столько неясных, двусмысленных и многосмысленных норм, что количество переходит в качество и только «латанием» Основного закона не обойтись» [1, с. 283]. В.Д. Зорькин, реагируя на аналогичные выводы, отмечал, что «Нет и не может быть «достаточно хорошего» или, тем более, идеального текста Конституции, идеальных конституций не бывает. Как не может быть конституционного текста, удовлетворяющего критериям юридической безупречности, т.е. в принципе не допускающих неоднозначных толкований» [2].

Конституция России, как метко означил Б.С. Эбзеев, «выступала не своеобразным итогом экономического, социального, политического, духовного и юридического развития общества, а была моделью настоящего и будущего» [3].

Вплоть до 2008 года обновление конституционных положений происходило, скажем так, «бесконтактно», без касательства конституционных формулировок, путем постижения их смысла, раздвижения / сужения содержательных рамок, уточнения нормативных сопряжений и др. Так называемый динамизм Конституции России того периода, обеспечиваемый посредством принятия федеральных конституционных и федеральных законов, указного регулирования главой государства, силами доктринальных трактовок [4] и официального толкования Конституционным Судом, вполне успешно покрывал реальные запросы на развитие российского общества и государства. Как фактор развития Конституции России расценивались и внутрифедеративные договоры, поскольку в некоторых из них содержались положения, «действительно перераспределяющие конституционно установленные предметы ведения» [5, с. 102]. Одновременно конституционно-правовая доктрина, подпитываемая в том числе диссертационными исследованиями, не скупилась на предложения «поправить» конституционные нормы, распространяя свое рвение и убежденность даже на те положения, которые не подлежат поправкам. Высказывались и радикальные мнения о принятии новой Конституции [6]. И, видимо, накопилась их «критическая масса». «Бесконтактный» способ обновления Конституции России дополнился своей противоположностью.

«Контактный» вариант обновления Конституции России был осуществлен в два этапа (конец 2008 г., начало и середина 2014 г.) за счет ресурсов,

предусмотренных самой Конституцией России (ст. 136) и конкретизированных Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Юридической формой такого обновления является закон о поправке к Конституции Российской Федерации.

Закономерен вопрос об употреблении термина «поправка» в единственном числе в наименовании закона о них, но во множественном числе в названии Федерального закона № 33-ФЗ. Представляется, это связано с возможностью принятия соответствующим законом единой по смыслу поправки, которая при этом может касаться ряда содержательно сопряженных положений Конституции России. Например, если бы часто употребляемое средствами массовой информации наименование должности «Премьер-министр» как синоним «Председатель Правительства» было решено конституировать, то одна эта поправка коснулась бы десятка конституционных норм. При этом поправка осталась бы одна. Если бы терминологический выбор был сделан в пользу его множественного числа, а именно закон о «поправках», то это не соответствовало бы варианту внесения единственной поправки (к примеру, если бы изменилась столица России, то изменение коснулось бы только ч. 2 ст. 70). В силу приведенных доводов, полагаем верным наименование закона о поправке (в единственном числе) к Конституции России.

На первом этапе реализации «контактного» способа обновления Конституции она чуть-чуть «поправилась» за счет изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Если содержание «второй» поправки не вызывало дискуссии, а очень даже поддерживалось российскими гражданами, то «первая» оказалась более полемичной. Однако вскоре все умиротворилось, и увеличенный срок полномочий до 6 и 5 лет для главы государства и депутатов Государственной Думы соответственно стал восприниматься как вполне обоснованный, в том числе ввиду масштабности обозначаемых для воплощения задач, которые в четыре «полномочных» года никак не уместались. Произошел перелом в восприятии Конституции России как неприкосновенного акта. Прикосновенный, но в установленном порядке.

Второй этап «контактного» обновления Конституции России оказался более решительным, хотя также уложился в два закона, но принятых не одновременно, как это было в предыдущий раз. Конституция «поправилась» за счет изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к

Конституции от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде и прокуратуре Российской Федерации» и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». «Освежение» конституционного текста, да еще и по очевидному делу (например, приведение в соответствие наименования Главы 7 с ее содержанием – «Судебная власть и прокуратура») обрело черты плановой законодательной работы палат Федерального Собрания во взаимодействии с субъектами права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104), с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (ст. 136) и главой государства, обладающего прерогативной подписания и обнародования законов (п. «д» ст. 84). Напомним, что в отношении федерального конституционного закона Президент России не обладает правом вето. Конституционно определено, что «Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию и обнародованию» (ч. 2 ст. 108).

Свершившиеся факты поправок к Конституции России помимо прочего показали, что авторитет главного закона страны из-за них не пошатнулся, а внесенные изменения, как и ожидалось, обновили формы и основания контактов между федеральными государственными органами. Однако в дальнейшем выяснилось, что нуждается в конституционном «поправочном» внимании продуктивность не только организации, но функционирования органов власти всех ветвей и уровней.

Подход к конституционному решению данной задачи можно признать беспрецедентным по кругу вовлеченных в «поправочный» процесс субъектов, по оперативности и слаженности их взаимодействия, по предложенному главой государства порядку обновления конституционного текста. В означенные сроки реализовать запланированное не удалось ввиду острой необходимости принимать в России меры эпидемиологического назначения вследствие разбушевавшейся в мире пандемии COVID-19.

В ожидании спада коронавирусного натиска, а также возвращения страны к обычному ритму жизни и намеченным делам конституционно-поправочного толка, присмотримся повнимательнее к правовым истокам и шагам обновления Конституции России в 2020 г.

Отметим, что к 2020 г. идеи обновления конституционного текста витали в диапазоне от «чуть подправить» до «принять новый». В конституционно-правовых исследованиях в пользу каждого из подходов находились свои аргументы. В этом и заключается прелесть юридической науки: вроде вдалеке от объективных законов природы, вроде прирастает интерпретациями, но способна через рукотворный закон установить правила взаимоотношений «венцов природы» в интересах личности, общества и государства.

На официальном уровне вопрос о поправках к Конституции России как назревший был обозначен в послании Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/]. По словам главы государства, «Потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества». Тем самым был определен приоритет «поправочного» механизма обновления Конституции Российской Федерации.

При этом Президент обозначил собственную позицию о возможности вынесения на обсуждение ряда конституционных поправок, которые он счел «вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие». Поскольку, как мы ранее акцентировали, «контактное» внесение поправок в Конституцию России стало плановой законодательной деятельностью, слова главы государства (как субъекта права законодательной инициативы) о востребованных поправках к Конституции были восприняты делово, как поправочный импульс. Тем более, что прозвучавшие предложения, прямо скажем, впечатлили. По предложениям из разных содержательных блоков оценки звучали разные. Но определенно одно – равнодушием они не отозвались.

При этом тезис о «вынесении на обсуждение ряда конституционных поправок», дополненный версиями о его субъектах (общественные объединения, партии, регионы, юридическое сообщество, граждане страны) и процедуре одобрения (голосование граждан страны), превзошел все дискуссионные ожидания. Такой эффект обусловлен тем, что предложенный вариант обновления Конституции России не вписывается ни в один из предусмотренных российским законодательством способов. Так, всенародное голосование в качестве способа принятия Конституции России (изначально или в порядке пересмотра глав 1, 2, 9) не предусмотрено для принятия поправок к главам 3-8, в диапазон которых и укладываются внесенные Президентом России предложения.

Всенародное голосование в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base>] по проекту новой Конституции России может проводиться по инициативе Конституционного Собрания, федерального конституционного закона о котором не принято. Соответственно, заявленное главой государства голосование гражд-

дан страны «по всему пакету предложенных поправок в Конституции Российской Федерации», по итогам которого предстоит «принимать окончательное решение», должно обрести новую юридическую форму.

Ее учреждение состоялось спустя месяц со дня ежегодного послания. Президент Российской Федерации своим Распоряжением от 14 февраля 2020 г. № 32-рп определил, что по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации будет проведено общероссийское голосование. Эта новелла, полагаем, поддержит еще не один «мозговой штурм».

Указанный акт Президента Российской Федерации активизировал Правительство, которое 2 марта 2020 г. приняло Распоряжение № 487-р «О поручениях органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным государственным органам и организациям в целях оказания содействия избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ». «Опорным пунктом» здесь закономерно были определены избирательные комиссии как хранители народовластных волеизъявлений российских граждан.

Параллельно изложенному масштабно и содержательно трудилась рабочая группа, состав которой был утвержден Распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации». Интегрируя аргументы *pro et contra*, оттачивая «поправочные» формулировки, рабочая группа способствовала подготовке текста конституционных поправок.

Право законодательной инициативы по этому поводу реализовал Президент России, который 20 января внес в Государственную Думу проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Данный проект был зарегистрирован под № 885214-7 и проголосован в первом чтении 23 января. Ко второму чтению 10 марта данный проект получил уточненное наименование «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Одобрение закона Государственной Думой в третьем чтении состоялось 11 марта. И в этот же день Совет Федерации на пленарном заседании одобрил его, что позволило считать его принятым в силу ч. 2 ст. 108 Конституции России.

В период с 11 по 13 марта Закон о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» получил одобрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, что было установлено Постановлением Совета Федерации от 13 марта 2020 г. №98-СФ. Рассматриваемый Закон был направлен Президенту России для подписания и обнародования, что и осуществилось 14 марта 2020 г.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Статьи 2 и 3 данного Закона предусмотрели ряд положений, связанных с инициативой, назначением, организацией и проведением общероссийского голосования и адресованных как российским гражданам в качестве участников общероссийского голосования, так и публичным органам. В их числе Президент России, Центральная и иные избирательные комиссии, федеральные и региональные органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления. В контексте назначения наблюдателей оказались уполномоченными Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты ее субъектов.

Нетипичная роль данным Законом отведена Конституционному Суду Российской Федерации. Прежде всего, это выражается в том, что в соответствии с действующей Конституцией России участие Конституционного Суда в принятии закона о поправке к Конституции России не предусмотрено, равно как и нет таких норм в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Помимо этого, такой акт как заключение дается по конкретному вопросу и по запросу Совета Федерации (ч. 7 ст. 125 Конституции России и абз. третий ст. 71 ФКЗ № 1-ФКЗ). Кроме того, Конституционный Суд России по смыслу п.п. «а» и «г» ч. 2 ст. 125 осуществляет оценку конституционности вступивших в силу федеральных законов (и иных актов). В качестве не вступившего в силу объекта оценки конституционности названы только международные договоры Российской Федерации.

Казалось бы, налицо рассогласованность с текстом Конституции России. Однако, вникнув и углубившись в конституционный смысл положений п. «а» ч. 2 ст. 125, где Президент России обладает правом обращения в Конституционный Суд с запросом о конституционности федеральных законов (т.е. актов, принятых федеральным парламентом), а Закон о поправке к Конституции Российской Федерации является именно таким, бесспорны и право главы государства, и полномочие Конституционного Суда дать оценку конституционности указанного Закона.

По поводу оценки конституционности не вступившего в силу федерального закона и вида решения, принимаемого в данной связи, Конституционный

Суд получил полномочия в силу ч. 3 ст. 125 Конституции России: «полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда ... устанавливается федеральным конституционным законом». Здесь явен Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», к которому мы обращались выше. Но ведь Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» изначально принимался как федеральный конституционный закон, что подтверждается и в его «реквизитах» – № 1-ФКЗ. Следовательно, содержащиеся в нем положения, касающиеся Конституционного Суда, являются обязательными для исполнения им. Так, согласно ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Закона о поправке к Конституции России от 14 марта 2020 г., Конституционному Суду Российской Федерации предписано по запросу Президента России «дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений ... Закона, а также о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 ... Закона». Отметим также, что положительное заключение Конституционного Суда является условием вступления в силу ст. 2 и 3 Закон о поправке к Конституции России от 14 марта 2020 г.

Эксклюзивное (единственное) под номером «№ 1-3» Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. «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» [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/] в своей резолютивной части содержит аргументированные и не подлежащие обжалованию выводы, что порядок вступления в силу ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствует Конституции России; что не вступившие в силу положения указанного Закона соответствуют положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. Со всеми доводами есть основания согласиться, а их осмыслению и обсуждению будет посвящена не одна научная публикация.

Однако остается открытым один немаловажный вопрос, не отраженный в Заклучении Конституционного Суда № 1-3. Это касается ст. 134 Конституции России (Глава 9, внесение изменений в которую поправочным путем не предусмотрено) в части такого коллективного субъекта внесения предложений «о поправках и пересмотре положений Конституции...», как «группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации». По Закону о поправках... от 14 марта 2020 г. члены Совета Федерации именуется «сенаторами Российской Федерации», а положения о равнозначности терминов «член Совета Федерации» и «сенатор Российской Федерации» (как это исполнено в ч. 2 ст. 1 Конституции «Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны») не предусмотрено. Очевидного конституционного способа согласования данных положений нет. Пока «неочевидный», но результативный способ, полагаем, со временем найдется. Возможно, здесь в очередной раз сослужит добрую службу официальное толкование Конституционного Суда Российской Федерации.

Принятое Конституционным Судом Заключение было «незамедлительно» направлено Президенту Российской Федерации, с учетом которого 17 марта 2020 года им был издан Указ № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». Днем голосования было определено 22 апреля 2020 г. Но сложнейшая эпидемиологическая обстановка нарушила планы: включенный «народовластный» этап обновления Конституции России в условиях необходимого «социального разобщения» и «самоизоляции» оказался бы опасным для российских граждан. Осознание этой пока непреодолимой опасности привело к принятию 25 марта 2020 г. Президентом Российской Федерации Указа «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

Здесь логично отметить, что через общероссийское голосование по пакету поправок к Конституции у Президента России возникает право вето, конституционно не предусмотренное в отношении федеральных конституционных законов. На такое голосование вынесена ст. 1 Закона о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Она вступит в силу при одобрении со стороны граждан изменений и после ее подписания и обнародования Президентом России. В ином случае указанная статья не обретет юридической силы.

Итак, общероссийское голосование как народовластный шаг «поправочного» пути обновления Конституции России по «версии – 2020» юридически и организационно подготовлено, но отложено до безопасных для здоровья

времен. Пусть бы эта опасная «переменная» в нашей жизни не превратилась в свою противоположность!

Литература:

1. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. Избранные статьи. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. 560 с.
2. Зорькин В.Д. Десять лет без переписки // Журнал российского права. 2003. № 11.
3. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : монография. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. 560 с.
4. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 1998. 245 с.
5. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. 320 с.
6. Авакьян С.А. Конституцию надо не поправлять, а менять // Российская Федерация сегодня. 1999. № 5. С. 32-34.

Сафронова Елена Викторовна,

профессор кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор
(Белгород)

Насандратра Лаурита,

аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Мадагаскар)

ИСТОРИЯ МАЛАГАСИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В XV-XIX ВВ.

«Наше время не требует отказа от суверенитета национальных государств, но оно меняет акценты в понимании и применении соответствующего принципа. Поскольку судьба национальных интересов все чаще решается на интернациональном уровне, в международных организациях и на мировых форумах, государство должно быть во всеоружии суверенных средств и возможностей... Долг каждого суверенного государства – блюсти при этом свои национальные интересы, следить за тем, чтобы они не потерпели