

ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ПРЕДЕЛЫ И ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ¹

© 2016 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

В настоящей статье анализируются особенности правового регулирования поправок к Конституции РФ, их пределы и возможности обеспечения данных пределов посредством конституционного судопроизводства. The article analyzes peculiarities of legal regulation of amendments to the Constitution of the Russian Federation, their boundaries and the possibility of achieving these limits through constitutional proceedings.

Ключевые слова: поправка к Конституции РФ, пределы конституционных поправок, Конституционный Суд РФ.

Key words: amendment to the Constitution of the Russian Federation, the constitutional amendments, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Конституционно-правовое регулирование внесения поправок в Конституцию РФ

Реформирование Конституции РФ согласно ее нормам осуществляется тремя способами:

путем пересмотра Конституции, когда соответствующие предложения затрагивают положения 1, 2 и 9 ее глав (ст. 134, 135);

путем поправок к Конституции в ситуации, когда соответствующие предложения затрагивают положения 3–8 ее глав (ст. 134, 136);

путем внесения изменений в ст. 65 Конституции (ст. 137)³.

Из приведенных положений следует, что поправки к Конституции РФ представляют собой вид ее активной (волевой) модернизации, осуществляемый в особом порядке. Основы данного порядка закреплены в Конституции РФ. В частности, в соответствии с ее установлениями предложения о поправках к Конституции могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная

Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (ст. 134). При этом поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (т.е., как записано в ст. 108 Конституции РФ, большинством не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы; такой закон подлежит подписанию и обнародованию Президентом РФ в течение 14 дней), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Федерации (ст. 136).

Конституционный Суд РФ, толкуя названную норму по ходатайству Государственной Думы относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции, пришел к выводу, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Дополнительно Суд указал, что законодатель вправе на основе и в рамках Конституции урегулировать порядок направления поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Федерации и проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте; не исключалось, что могут быть урегулированы и другие вопросы, связанные с порядком принятия поправок (постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П).

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась правовая база “КонсультантПлюс”.

² Профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

³ Такая градация, отметим, достаточно уникальна. В большинстве европейских конституций положения, связанные с модернизацией конституционных текстов, именуют либо как “Пересмотр конституции” (Италия, Бельгия, Франция, Греция, Молдова и др.), либо как “Изменение конституции” (Польша, Эстония, Азербайджан) (см.: Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001).

В соответствии с Конституцией РФ и разъяснениями Конституционного Суда РФ был принят Федеральный закон “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации” от 4 марта 1998 г.⁴ Данный Закон, в частности, закрепил, что поправки к гл. 3–8 Конституции принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, а также определил порядок внесения предложения о поправке в виде проекта указанного закона, порядок его принятия Государственной Думой, Советом Федерации и одобрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации в срок не позднее одного года со дня принятия закона о поправке к Конституции, вступления в силу названного закона (после его одобрения законодательными органами не менее двух третей субъектов Федерации, подписания и официального опубликования Президентом РФ). Отдельные положения этого Закона конкретизируются в Регламенте Государственной Думы (в нем выделяется гл. 16 “Рассмотрение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации” в разд. III “Законодательная процедура”) и Регламенте Совета Федерации (имеется гл. 16 “Порядок рассмотрения Советом Федерации вопросов, связанных с принятием и вступлением в силу закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации”).

В настоящее время предпринимается попытка дополнить рассматриваемый Федеральный закон положениями, позволяющими его использовать для внесения поправок в преамбулу Конституции РФ. Депутаты, выступающие с такой инициативой⁵, на наш взгляд, не учитывают природу преамбулы как органичной части Конституции, которая идейно предопределяет содержание, понимание и истолкование конституционных норм, особенно тех, которые не отличаются четкостью⁶. Соответственно, преамбулу Конституции будет правильно, как минимум, уравнивать с основами конституционного строя и признать, что ее пре-

образование, если в этом есть необходимость, допустимо только через пересмотр Конституции РФ в порядке ее ст. 135.

К настоящему времени в установленной процедуре принято четыре закона о поправке к Конституции РФ:

“Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы” от 30 декабря 2008 г.⁷, которым определялось избрание Президента РФ сроком на шесть лет (ч. 1 ст. 81) и Государственной Думы – на пять лет (ч. 1 ст. 96). Законопроект был внесен в Государственную Думу 11 ноября 2008 г. и подписан как принятый закон Президентом РФ 30 декабря 2008 г.⁸;

“О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации” от 30 декабря 2008 г.⁹, которым палата наделялась полномочием заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. “в” ч. 1 ст. 103, п. “а” ч. 1 ст. 114). Законопроект был внесен в Государственную Думу 11 ноября 2008 г. и подписан как принятый закон Президентом РФ 30 декабря 2008 г.¹⁰;

“О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации” от 5 февраля 2014 г.¹¹, которым упразднялся Высший Арбитражный Суд РФ с передачей его полномочий Верховному Суду РФ, а также изменялся порядок назначения на должность прокуроров в Российской Федерации (ст. 126, 127, 129 и др.). Законопроект был внесен в Государственную Думу 7 октября 2013 г. и подписан как принятый закон Президентом РФ 5 февраля 2014 г.¹²;

“О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” от 21 июня 2014 г.¹³, которым предусматривается назначение Президентом РФ в Совет Федерации представителей Российской Федерации числом не более 10% от числа членов данной палаты (п. “е.2” ст. 83, ст. 95). Законопроект был внесен 7 марта 2014 г.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁵ См.: Паспорт проекта федерального закона № 814077-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации”» (внесен депутатами Государственной Думы Е.А. Федоровым и А.В. Романовым 11 июня 2015 г., рассмотрен Советом Думы 2 июля 2015 г.) // СПС “КонсультантПлюс”.

⁶ Конституция Турецкой Республики, разъясняя природу и значение преамбулы, определяет: “Преамбула, которая декларирует основополагающие идеи и принципы, лежит в основе Конституции, составляет неотъемлемую часть Конституции” (ч. 1 ст. 176).

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

⁸ См.: Паспорт данного законопроекта № 124578-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

¹⁰ См.: Паспорт данного законопроекта № 124588-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

¹² См.: Паспорт данного законопроекта № 352924-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4202.

и подписан как принятый закон Президентом РФ 21 июля 2014 г.¹⁴

Пределы допустимости поправок к Конституции РФ

Законодательство о поправках к Конституции РФ и практика его применения дают повод для размышления. Одна из проблем, которая высвечивается, – это пределы, в рамках которых возможны данные поправки¹⁵. В указанном отношении особое значение имеют *содержательные (или материальные) пределы* поправок к Конституции¹⁶. Российское законодательство, к сожалению, их непосредственно не фиксирует, хотя по смыслу Конституции РФ каждый, кто инициирует конституционные поправки, обязан учитывать, что “положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации” (ч. 2 ст. 16), что “права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти...” (ст. 18). Это означает, что приемлемы (строго говоря, конституционные) только такие поправки к Конституции, которые согласуются с основами конституционного строя или (если конкретизировать данный посыл) базируются на идеях демократического федеративного правового государства, не посягают на республиканскую форму правления и светский характер государства, уважают права и свободы человека и гражданина, права народа как носителя суверенитета и единственного источника власти, не разрушают принципы федеративного устройства, обеспечивают свободу экономической деятельности и равную защиту всех видов собственности, гарантируют разделение властей и их самостоятельность, идеологическое многообразие и плюрализм мнений и т.д. Игнорирование при правке Конституции названных ценностей – путь к дезинтеграции ее положений.

¹⁴ См.: Паспорт данного законопроекта № 468171-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁵ См.: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. Учеб. пособие. М., 2015. С.84.

¹⁶ Таковые, например, непосредственно закреплены в Конституции Португальской Республики, которая обязывает при пересмотре положений Конституции уважать национальную независимость, республиканскую форму правления, отделение церкви от государства, права, свободы и гарантии граждан и некоторые другие ценности, имеющие особое значение для общества и государства (ст. 288).

Как с этих позиций можно оценить состоявшиеся поправки к Конституции РФ? Полагаем, что они (за исключением наделения Государственной Думы контрольными полномочиями в отношении Правительства РФ) не вполне согласованы с основами конституционного строя. Особенно это очевидно в ситуации с поправкой, наделяющей Президента РФ полномочием назначать в Совет Федерации не более 10% представителей Российской Федерации от числа членов этой палаты – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Данное положение, на наш взгляд:

конфликтует с предназначением Совета Федерации – верхней палаты – представлять субъекты Федерации, отражать их позиции и интересы в законодательной деятельности на федеральном уровне и при решении других общегосударственных дел во взаимоотношениях с нижней палатой парламента Российской Федерации – Государственной Думой, представляющей все население страны¹⁷. Это деформирует отношения в сфере федеративного устройства, сужает права и гарантии субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, разрушает систему сдержек и противовесов по вертикали;

создает предпосылки для усиления дисбаланса в системе разделения властей по горизонтали в пользу исполнительной власти, представители которой, находясь во властной вертикали, уже в настоящий момент составляют половину состава Совета Федерации. Вряд ли такая палата способна стать эффективным элементом в системе сдержек и противовесов при осуществлении государственной власти на федеральном уровне¹⁸.

С рассматриваемых позиций сомнительна поправка к Конституции РФ, связанная с увеличением срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы. В результате, как справедливо отмечает И.Г. Шаблинский, произошло удлине-

¹⁷ См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 85, 429.

¹⁸ Профессор И.Г. Шаблинский, анализируя подходы к формированию Совета Федерации, приходит к выводу, что в настоящее время данная палата с политической точки зрения представляет собой что-то вроде регионального департамента Администрации Президента РФ (см.: Шаблинский И.Г. Эволюция политического режима в России. Конституционные основы и неформальные практики. М., 2014. С. 34.). Отметим, что это было сказано еще без учета поправок в ст. 95 Конституции РФ, обеспечивающих в Совете Федерации представительство лиц, непосредственно назначаемых Президентом РФ.

ние межвыборного периода, реже становятся выборы, и, соответственно, выборные органы реже призываются к ответственности¹⁹. С учетом этого можно утверждать, что указанная поправка не техническая, как она определялась некоторыми государственными деятелями, а такая, которая затрагивает основополагающие принципы государственного устройства Российской Федерации — права народа осуществлять свою власть непосредственно, в том числе посредством свободных выборов (ч. 2, 3 ст. 3 Конституции РФ), а также права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти (ч. 1, 2 ст. 32 Конституции РФ). По существу, есть основание констатировать, что принятие указанной поправки привело к умалению названных прав.

Вызывает вопросы и поправка к Конституции РФ по упразднению Высшего Арбитражного Суда РФ. Она не сопрягается с самостоятельностью органов судебной власти в системе разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), с конституционным достоинством высших органов государственной власти²⁰. Объединение судов (вместо углубления специализации) потенциально снижает их независимость и профессионализм, унифицирует судебные практики и правовую реальность (что не всегда благо), не лучшим образом сказывается на эффективности судебной защиты прав граждан.

В контексте состоявшихся поправок к Конституции РФ необходимо затронуть вопрос о *формальных пределах* — требованиях, обеспечивающих демократизм и основательность процедуры реформирования Конституции. Данные требования устанавливаются Конституцией РФ (ч. 3 ст. 92, ст. 134, 136) и законодательством о поправках. Их практическая апробация показывает, что они:

не нацеливают инициаторов поправок и законодателей на привлечение общественности, широкого круга граждан к процессу реформирования Конституции РФ — акта, который, как известно, был принят всенародным голосованием. Регламентом Государственной Думы признается только возможность получения от Общественной палаты РФ заключения по законопроекту о поправках к Конституции и предоставления уполномоченному ее члену права для выступления в пределах пяти минут (ст. 139, 140). Схожие положения со-

держит и Регламент Совета Федерации (ст. 32, 132). В итоге все конституционные поправки, к сожалению, были приняты без общественного и экспертного обсуждения, стали делом определенных политических групп, решающих свои собственные задачи;

не устанавливают барьеров для форсированного рассмотрения вносимых поправок в Конституцию РФ. Как следствие, законопроекты о данных поправках рассматривались в Государственной Думе в течение 10–45 дней, а в Совете Федерации — за 5–7 дней. Законодательные органы субъектов Федерации выражали свое мнение по принятым законам о поправках к Конституции в течение 1–2 месяцев вместо годичного срока, предоставленного им Законом;

включают не очень ясные процедуры и предписания. В частности, это касается:

рассмотрения проекта закона о поправках в Государственной Думе (допустимо ли вносить в него изменения и дополнения, должно ли при этом учитываться мнение инициатора поправки, и есть ли у него право отозвать ее, каковы последствия в случае неодобрения законопроекта палатой);

рассмотрения одобренного Государственной Думой закона о поправках в Совете Федерации (вправе ли палата, отклоняя закон, предлагать свою редакцию его разделов, глав, статей, частей и пунктов статей²¹; по каким основаниям может быть отклонен закон; какие последствия возникают, если не достигнуто согласование разногласий по закону между палатами²²);

рассмотрения закона о поправках к Конституции РФ законодательным органом субъекта Федерации (вправе ли он проводить общественное обсуждение, формулировать предложения или должен только своим постановлением одобрить или не одобрить данный закон²³; вправе ли Совет Федерации, не дожидаясь истечения годичного срока, устанавливать результаты рассмотрения законодателями субъектов Федерации указанного

¹⁹ См.: там же. С. 47.

²⁰ См.: Бланкенгель А., Левин И. Новый Верховный Суд Российской Федерации — решение мнимо существующих старых или создание новых проблем? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 79.

²¹ Действующий Регламент Совета Федерации это допускает (ст. 133).

²² Проблема обусловлена тем, что из ст. 108 Конституции РФ следует, что принятым федеральный конституционный закон становится тогда, когда решение о его одобрении принято каждой из палат, после чего он приобретает форму закона (см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 838).

²³ По смыслу Регламента Совета Федерации (ст. 136) закон считается одобренным законодательным органом, если этот орган одобрил его в целом, без предложений о внесении в него изменений и дополнений.

закона, в том числе в ситуации, когда имеется необходимое большинство одобрений, но высказались не все из них²⁴; может ли законодательный орган субъекта Федерации отозвать свое постановление по закону о поправке к Конституции).

Для сравнения отметим, что российские формальные требования по внесению поправок в Конституцию РФ заметно мягче и уступают подобным требованиям, установленным в конституциях государств Европы. Например, некоторые из них предусматривают:

принятие и (или) изменение конституции посредством референдума (Армения, Словения) или его использования как элемента конституционного процесса (Франция, Эстония, Испания, Италия, Турция);

реформирование конституции разными составами парламента, когда один иницирует (заявляет) необходимость пересмотра ее положения, а последующий утверждает этот пересмотр (Бельгия, Греция, Финляндия, Эстония, Испания);

рассмотрение и принятие поправок к конституции парламентом в нескольких чтениях (голосованиях), но с обязательным фиксированным перерывом между ними (Эстония, Азербайджан);

недопустимость преобразования конституции во время войны, чрезвычайного положения и в иных подобных ситуациях (Албания, Бельгия, Румыния, Испания, Италия, Португалия).

Конституционный Суд РФ как гарант надлежащего реформирования Конституции РФ

Поправки к Конституции РФ не должны разрушать Конституцию, целостность и единство ее положений. Это обуславливает необходимость включения в конституционный процесс механизмов, которые не допускали бы произвольного вмешательства в текст Конституции, гарантировали бы соблюдение содержательных и формальных пределов ее обновления. В Федеральном законе “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации” этот момент затронут достаточно поверхностно, путем указания на то, что поступившее в Государственную Думу предложение о поправке к Конституции направляется в комитет палаты, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблю-

дения требований Конституции РФ и настоящего Федерального закона об условиях и порядке внесения предложения о поправке к Конституции РФ (ч. 1 ст. 4). Фактически же, как показал анализ состоявшихся по этому поводу заключений Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, конституционно-правовая оценка законопроектов с указанных позиций им не осуществлялась. Не касается данных вопросов (они вообще вне его юрисдикции) Верховный Суд РФ, к полномочиям которого отнесено лишь разрешение жалоб относительно постановления Совета Федерации, которым оформляются результаты рассмотрения закона о поправке к Конституции законодательными органами субъектов Федерации (ч. 4 ст. 11).

Возможно ли включение в процесс реформирования Конституции РФ Конституционного Суда РФ? Данный Суд, как известно, осуществляет проверку федеральных законов (а закон о поправке к Конституции, на наш взгляд, — одна из его разновидностей) на соответствие Конституции РФ (ст. 125 Конституции РФ), реализует свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и прямого действия Конституции РФ (ст. 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.²⁵). Это само по себе предопределяет допустимость и необходимость участия Конституционного Суда в указанном процессе²⁶.

Попытки оспорить в Конституционном Суде РФ законы о поправке к Конституции РФ уже были. В частности, в Суд обращалась благотворительная общественная организация «Филантропический клуб “Ессей”», которая, выражая несогласие с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации, требовала отменить Закон РФ о поправке к Конституции РФ “Об изменении сроков полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы” от 30 декабря 2008 г. По данному обращению Конституционный Суд принял отказное определение (от 16 июня 2009 г. № 922-О-О), сославшись на то, что оно не отвечает критериям допустимости.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁶ Отсутствие конституционного контроля за законами о поправках к Конституции РФ справедливо определяется как ограничение судебного гарантирования конституции (см.: *Кравец И.А.* Ограничения судебного гарантирования конституции и право на конституционно-правовую защиту основных прав и свобод в Российской Федерации // *Право и политика.* 2013. № 13 (168). С. 1834).

²⁴ На эту проблему уже обращалось внимание (см.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учеб. курс. Изд. 5-е, перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М., 2014. С. 335–338).

При этом также указывалось, что в компетенцию Суда не входит проверка положений Конституции РФ.

По запросу группы депутатов Государственной Думы предметом рассмотрения в Конституционном Суде становился и Закон РФ о поправке к Конституции РФ “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации” от 5 февраля 2014 г. Авторы обращения исходили из того, что оспариваемый Закон не соответствует ряду положений Конституции, составляющих основы конституционного строя, а также некоторым другим ее нормам и установленному порядку принятия. По этому поводу Конституционный Суд РФ своим определением от 17 июля 2014 г. № 1567-О разъяснил:

проверка вносимых данным правовым актом поправок в Конституцию РФ по содержанию норм, будучи фактической проверкой положений самой Конституции, непосредственно не входит в компетенцию Конституционного Суда (с учетом, что оспариваемый Закон с момента вступления его в силу утратил свое самостоятельное юридическое значение, поскольку его нормы трансформировались в нормы Конституции);

не исключается внесение как в Конституцию РФ, так и в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” изменений, касающихся возможности проверки Конституционным Судом закона РФ о поправке к Конституции РФ с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ до его вступления в силу, т.е. до того момента, с которого внесенные им в Конституцию поправки становятся ее неотъемлемой составной частью²⁷;

признание закона о поправке к Конституции РФ не соответствующим Конституции по порядку принятия после его вступления в силу может повлечь за собой утрату силы положений Конституции РФ, в которые внесены изменения, а потому такая проверка может быть осуществлена Конституционным Судом только до его вступления в силу, т.е. в порядке предварительного нормоконтроля, на что Конституционный Суд РФ не уполномочен.

Полагаем, что на обсуждение можно поставить и иные подходы, связанные с проверкой закона о поправке к Конституции РФ Конституционным Судом. Например:

закрепить полномочие Конституционного Суда РФ по запросу Президента РФ в обязательном порядке осуществлять проверку закона о поправке к Конституции РФ на соответствие положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ до подписания данного закона Президентом РФ;

предусмотреть как вариант, что закон о поправке к Конституции РФ вступает в силу по истечении установленного срока (3–6 мес.), в течение которого заинтересованные уполномоченные субъекты – участники конституционного процесса могли бы обжаловать данный закон в Конституционном Суде РФ как по содержанию (с позиций соответствия положениям гл. 1 и 2 Конституции РФ), так и по порядку его принятия (с позиций ст. 108, 134, 136 Конституции РФ и развивающих их соответствующих законоположений).

В данном отношении было бы полезно учесть зарубежный опыт. Он имеется, в частности, в Румынии, где Конституция наделяет Конституционный суд полномочием высказываться о конституционности законов до их промульгации по ходатайству президента, председателя одной из палат, правительства, Верховного суда правосудия, не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов, а также в обязательном порядке – об инициативах пересмотра Конституции (п. “а” ст. 144). Закон Румынии “О Конституционном суде” от 18 мая 1992 г.²⁸, регламентируя процедуру оценки конституционности инициатив пересмотра Конституции, определяет (ст. 19-21): до подачи в парламент ходатайства о возбуждении законодательной процедуры законопроекта или законодательное предложение вместе с заключением Законодательного совета должны передаваться в Конституционный суд, который должен принять решение о соблюдении конституционных положений относительно такого пересмотра в течение 10 дней; указанное решение принимается большинством в две трети голосов количества судей; законопроект или законодательное предложение может представляться на рассмотрение парламента только вместе с названным решением Конституционного суда; решение Конституционного суда относительно закона о пересмотре Конституции выносится в течение пяти дней после его принятия; если конституционные положения о пересмотре не были соблюдены, то парламент должен привести данный закон в соответствие с решением Конституционного суда.

²⁷ К настоящему времени данная рекомендация Конституционного Суда РФ не реализована, и какая-либо активность в этом направлении не наблюдается.

²⁸ См.: Интернет библиотека Романа Пашкова (Дата обращения: 14 августа 2015 г.).

Схожие нормы содержит Конституция Республики Молдова, согласно которой Конституционный суд наделяется полномочием высказываться по предложениям о пересмотре Конституции (п. «с» ч. 1 ст. 135). При этом проекты конституционных законов представляются парламенту вместе с заключением Конституционного суда, принятым не менее чем четырьмя судьями (из шести, образующих его состав) (ч. 2 ст. 141). Если положения проекта конституционного закона не превышают пределов пересмотра Конституции, то такой проект в предложенной редакции рекомендуется Конституционным судом для представления на рассмотрение парламента (например, Заключение Суда № 6 от 16 ноября 1999 г. № 6²⁹).

Конституция Украины устанавливает, что законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного суда Украины о соответствии законопроекта требованиям ст. 157 и 158 настоящей Конституции (ст. 159), закрепляющим содержательные и формальные пределы, в рамках которых допустимы конституционные преобразования. Давая официальное толкование этому положению, Конституционный суд пришел к выводу, что обязательной проверке на соответствие ст. 157 и 158 Конституции Украины подлежит не только законопроект, представленный в Верховную Раду в порядке ст. 154–156 Конституции Украины, но и все возможные поправки, внесенные в него в процессе его рассмотрения в пленарном заседании Верховной Рады. Законопроект с данными поправками также проверяется Конституционным судом на соответствие Конституции перед принятием его как закона о внесении изменений в Конституцию (решения от 9 июня 1998 г. № 8-рп/98 и от 30 сентября 2010 г. № 20-рп/2010³⁰).

Заключение

Анализ правового регулирования и практики поправок к Конституции РФ позволяет сформулировать ряд выводов.

Первое. До реального реформирования Конституции РФ на доктринальном уровне существовали представления о том, что в Российской Федерации созданы надлежащие барьеры, ограждающие Конституцию от малообоснованного вмешательства в ее текст и тем самым гарантирующие стабильность данного акта. Однако оперативность и

легкость, с которой были внесены в Конституцию неоднозначные поправки, свидетельствуют о том, что относительная жесткость правовых требований и процедур — это только видимость³¹. Они не оправдали возлагаемых на них надежд, были преодолены без особых усилий, чему способствовала фактически сложившаяся в России государственная действительность, элементами которой являются вертикаль власти, имитация разделения властей, отсутствие парламентской оппозиции и слабость институтов гражданского общества. Есть опасность, что такая ситуация может и дальше стимулировать неконтролируемые устремления по реформированию Конституции РФ, в том числе вопреки ее основополагающим принципам.

Второе. Состоявшиеся поправки к Конституции РФ вряд ли прибавили ей авторитета, поскольку были осуществлены без должного уважения к данному всенародно принятому правовому акту. Это проявилось прежде всего в спонтанности поправок и их нацеленности на изменения, которые сложно отнести к разряду общественно ожидаемых и актуальных³². Не убеждали в ином и обоснования, сопровождавшие законопроекты о поправках к Конституции. Например, применительно к изменению срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы было просто сказано, что в данном отношении «назрела необходимость»³³; установление президентской

³¹ Е.И. Колюшин констатирует: де-факто, как стало очевидно, Конституция РФ не очень жесткая (см.: Колюшин Е.И. Конституционное право России. Курс лекций. М., 2015. С. 76).

³² О положениях Конституции, которые реально нуждаются в модернизации, см., например: Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8; Его же. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Там же. 2013. № 2. С. 20–25; Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Там же. 2007. № 15. С. 3–8; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.

³³ Можно отметить, что в 2003 г. Законодательное собрание Ивановской области инициировало поправки к Конституции РФ по увеличению срока полномочий Президента РФ до семи лет. В заключении комитетов Государственной Думы на внесенный законопроект отмечалось, что данная инициатива не вызывает целостного и однозначного восприятия, изменение действующих норм Конституции РФ может создать сложную общественную и правовую ситуацию. Палате было рекомендовано не поддерживать названный проект закона. Постановлением Государственной Думы от 18 февраля 2004 г. № 101-IV ГД он был отклонен (см.: Паспорт проекта закона РФ № 373837-3 «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»).

²⁹ См.: <http://constcourt.md/md.ru> (Дата обращения: 14 августа 2015 г.).

³⁰ См.: <http://www.ccu.gov.ua/ru/index> (Дата обращения: 14 августа 2015 г.).

квоты в Совете Федерации объяснялось тем, что так расширяется представительство в палате, обеспечивается в ней баланс полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов; какие-либо доводы по модернизации положений ст. 129 Конституции РФ, касающиеся прокуратуры, вообще не приводились.

С позиций формирования авторитета Конституции РФ и предпосылок к ее восприятию и эффективному применению как акта, имеющего высшую юридическую силу и прямое действие, отрицательно можно оценить и то, что вносимые в Конституцию поправки не были предложены для общественного обсуждения³⁴. Так, к сожалению, усиливается представление о том, что Конституция и ее модернизация – это дело власти и для власти, в котором народное участие не предполагается.

Третье. Практика внесения поправок в Конституцию, как было показано выше, обнажила реальные дефекты этого процесса. Их устранению могли бы способствовать изменения и дополнения действующего законодательства, которые:

³⁴ При этом обратим внимание на то, что рассмотрение поправок к Конституции РФ в Государственной Думе по смыслу ее Регламента является особым видом законодательной процедуры. Соответственно, палата, на наш взгляд, могла бы использовать инструментарий данной процедуры и при рассмотрении указанных поправок, в том числе принимать решение о всенародном обсуждении законопроекта о поправке к Конституции РФ, принятого в первом чтении (ст. 119 Регламента Государственной Думы).

конкретизировали бы порядок внесения и рассмотрения законопроектов о поправках к Конституции в Государственной Думе и Совете Федерации, а также в парламентах субъектов Федерации с таким расчетом, чтобы обеспечивались открытость, ясность и обстоятельность процедур;

гарантировали бы право народа выбирать себе конституцию³⁵, участвовать в ее обновлении, например, посредством предоставления коллективам граждан, социальным общностям возможности выступать с общественными инициативами по реформированию Конституции РФ, высказывать свое мнение по поправкам к ней, в том числе используя возможности Интернета;

предусматривали бы механизмы, обеспечивающие конституционность законов о поправках к Конституции, среди которых ключевую роль должен играть Конституционный Суд РФ, наделенный полномочием в обязательном порядке осуществлять проверку таких законов на соответствие основам конституционного строя и положениям гл. 2 и 9 Конституции РФ.

³⁵ См.: *Кравец И.А.* Право на конституционную модернизацию в свете теории современного конституционализма и экономической конституции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 20–25. Отметим, о правах нации в отношении своей конституции писали европейские мыслители еще в XVIII в. (см.: *Де Ваттель Э.* Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам нации и суверенов // Хрестоматия по конституционному праву. Учеб. пособие. Т. 1 / Сост.: Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб., 2012. С. 416–421).