

ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ И ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦИИ: К ПРОБЛЕМЕ СТАБИЛЬНОСТИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА

© 2020 г. М. В. Пресняков

Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС, г. Саратов

E-mail: presnykov1972@yandex.ru

Поступила в редакцию 11.06.2019 г.

Аннотация. В статье рассматривается проблема обеспечения верховенства права как требования общеправового принципа правовой определенности. Данный принцип предполагает не только требования ясности и непротиворечивости правовых предписаний (формально-юридический аспект), но и определенные содержательные характеристики «правового закона», которые должны выводиться непосредственно из Основного Закона государства. Это, в свою очередь, предполагает концептуальную стабильность самой Конституции РФ.

В связи с этой целью в работе анализируются существующие механизмы обеспечения такой стабильности, вопросы разделения учредительной и законодательной властей, наличия системы сдержек и противовесов между ними. В частности, в статье анализируется принцип «внепарламентского» пересмотра конституции, характерный не только для российского Основного Закона, но и для конституций ряда зарубежных государств. Подобная система направлена на элиминацию ситуаций, когда под влиянием политического момента парламент может изменить содержание конституции в своих интересах.

Для достижения поставленной цели автором используются как общенаучный диалектический метод, позволяющий уяснить двойственность понимания рассматриваемых юридических категорий, так и методы формальной логики, сравнительный метод, системно-структурный метод и др.

В результате исследования автор приходит к выводу, что стабильность Конституции РФ и недопустимость «инструментального подхода» к Основному Закону требуют обеспечения принципа разделения учредительной и законодательной властей.

Автором обоснована необходимость закрепления определенных сдержек и противовесов между учредительной и законодательной властями. Обоснован вывод о принципиальной необходимости включения в данный механизм Конституционного Суда РФ. В частности, приводятся доводы в пользу участия Конституционного Суда в решении вопроса о соответствии вносимой поправки к Конституции РФ положениям «неизменных» глав Основного Закона, поскольку это соответствует самому предназначению судебного конституционного контроля.

Ключевые слова: верховенство права, правовая определенность, верховенство Конституции РФ, учредительная власть, законодательная власть, пересмотр Конституции РФ, поправки в Конституцию РФ, Конституционный Суд РФ.

Цитирование: Пресняков М.В. Правовая определенность и верховенство Конституции: к проблеме стабильности Основного Закона // Государство и право. 2020. № 3. С. 48–56.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00418 А.

DOI: 10.31857/S013207690008683-3

LEGAL CERTAINTY AND SUPREMACY OF THE CONSTITUTION: THE PROBLEM OF STABILITY OF THE BASIC LAW

© 2020 M. V. Presnyakov

*Stolypin Volga region Institute of management
of the Russian Academy of national economy, Saratov*

E-mail: presnyakov1972@yandex.ru

Received 11.06.2019

Abstract. In article the problem of ensuring the rule of law as requirements of all-legal principle of legal definiteness is considered. This principle assumes not only requirements of clarity and consistency of legal instructions (legalistic aspect), but also certain substantial characteristics of “the legal law” which have to be brought directly out of the Fundamental law of the state. It, in turn, assumes conceptual stability of the Constitution of the Russian Federation. In this regard the purpose of this work is the analysis of the existing mechanisms of ensuring such stability, division of the constituent and legislative authorities, existence of a system of controls and counterbalances between them. In particular, in article the principle of “non-parliamentary” revision of the constitution characteristic not only for the Russian Basic law, but also for constitutions of a number of the foreign states is analyzed. The similar system is directed to elimination of situations when under the influence of the political moment the parliament can change contents of the constitution in the interests.

For achievement of a goal by the author are used as the general scientific dialectic method allowing to understand duality of understanding of the considered legal categories, and methods of formal logic, a comparative method, a system and structural method, etc.

As a result of a research the author comes to a conclusion that stability of the Constitution of the Russian Federation and inadmissibility of “tool approach” to the Basic law demand ensuring the principle of division of the constituent and legislative authorities.

The author proved need of fixing of certain controls and counterbalances between constituent and legislature. A valid conclusion about basic need of inclusion in this mechanism of the Constitutional Court of the Russian Federation. In particular, arguments in favor of participation of the Constitutional Court in the solution of a question of compliance of the made amendment to the Constitution of the Russian Federation to provisions of “invariable” chapters of the Basic law as it corresponds to the purpose of judicial constitutional control are given.

Key words: Rule of Law, legal definiteness, rule of the Constitution of the Russian Federation, constituent power, legislature, revision of the Constitution of the Russian Federation, amendment to the Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation.

For citation: Presnyakov, M.V. (2020). Legal certainty and supremacy of the Constitution: the problem of stability of the Basic Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 48–56.

The publication was prepared within the framework of the RFBR-supported scientific project No. 19-011-00418 A.

Говоря о правовой определённости, некоторые исследователи зачастую рассматривают данную категорию в качестве формально-юридической характеристики, или качества права, которая выражает «уровень законодательной техники, а не сущностную природу нормативно-правового предписания»¹. Некоторые авторы принципиально выступают против использования терминов «правовая определённость» и «принцип правовой определённости», считая их атрибутивными характеристиками «внеправовых» явлений. Так,

например, В.В. Ершов, отмечая, что, по его мнению, «теоретически дискуссионно, а практически контрпродуктивно относить “правовую определённость” к принципам права», считает спорным само понятие «принцип правовой определённости», выработанное ЕСПЧ². В этой связи он полагает «теоретически обоснованным, а практически необходимым» использование понятия «определённость права» «как категории, “наиболее достоверной из всех”, объективно характеризующей качественное

¹ Бондарь Н.С. Правовая определённость — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (Практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

² См.: Ершов В.В. Парные категории «определённость права» и «неопределённость права» // Определённость и неопределённость права как парные категории: проблемы теории и практики: материалы XII Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Ч. I. М., 2018. С. 40.

состояние права, а не других социальных явлений, в том числе позволяющей разграничить право и неправо»³.

Можно согласиться с тем, что правовая определённость семантически более широкое понятие, чем определённость права, уже потому, что оно охватывает не только собственно позитивное право, но и как минимум и результат его применения. Однако это ещё не причина для отказа от этой категории или его «вынесения за скобки» правовой реальности. С тем же успехом можно объявить не-правовой, например, категорию законности, ведь она также в значительной степени детерминирует именно применение права.

На наш взгляд, понятия «определённость права» и «правовая определённость» выражают различные следствия воздействия принципа правовой определённости на правовую систему: определённость позитивного права и определённость правового регулирования реально существующих общественных отношений или определенность правового статуса личности (поскольку именно субъективные права и обязанности составляют содержание правоотношения). Причём именно последний аспект является ключевым, поскольку именно конкретные права и свободы человека и гражданина определяют смысл как правотворческой, так и правоприменительной деятельности.

В отличие от понятия «определённость права», которое фиксирует формально юридические аспекты правовых предписаний, термин «правовая определенность» призван подчеркнуть содержательный аспект определенности правового статуса лица. В этом смысле интересно, что как в российской конституционной доктрине, так и в правовых позициях международных судов принцип правовой определенности связывается с концепцией верховенства права. Представляя собой гарантию против властного произвола, требование правовой определенности включает в себя стандарты «качества закона», а также последствий его применения⁴.

Некоторые юристы считают концепцию верховенства права слишком неопределенной и отмечают, что «теоретически обоснована и практически достаточна только одна правовая категория — “правовое государство”»⁵. Возможны различные интерпретации понятий «правовое государство» и «верховенство права», однако мы в данном случае согласны с теми исследователями, которые полагают, что дело здесь не в терминологических отличиях, а в том, каким содержанием наполняются

данные понятия. «Суть верховенства права заключается в том, что это — единственная система, придуманная человечеством для обеспечения полного контроля за государственной властью. Следовательно, каждый гражданин данного государства, включая Президента, а также все государственные институты, включая вооруженные силы, правоохранительные органы и полицию, подчинены закону»⁶.

В основе концепции верховенства права, как и принятого в России «немецкого варианта» — правового государства, лежит идея «связанности» власти правом. Правовое государство — это государство, поставленное «под контроль права»⁷. Однако при таком правопонимании возникает проблема легитимности подобного «самоограничения» власти. Суть этой проблемы блестяще выразил выдающийся теоретик права акад. В.С. Нерсисянц: «Позитивистские концепции правовой государственности вращаются в порочном кругу тавтологии, где сила определяет, что есть право, и вместе с тем сама становится правовой, то есть тем, что зависит от ее собственного определения»⁸.

К тому же отход от позитивистского отождествления права и закона как формы его выражения зачастую чреват различного рода теоретическими спекуляциями, в рамках которых выдвигаются самые разные критериальные условия «правовых законов». Отказ от позитивистской концепции «правовой дисциплины» в пользу различных теорий «правозаконности», по сути, никак не помогает определить содержательные характеристики ни правовой определенности, ни верховенства права. Правовая определенность, которая представляет одну из важнейших составляющих верховенства права, не может основываться на «представлениях» или «мнениях» о надлежащем праве.

В рамках другой работы мы уже отмечали, что концепция верховенства права должна исходить не из абстрактного понимания права или правового закона, а из системы «конституционных координат» права, которые сформулированы не только (а может быть и не столько) в качестве конкретных правил поведения, но и посредством закрепления системы целей, ценностей и принципов вот этого конкретно существующего правового государства⁹.

⁶ Верховенство права — главная цель юридического сообщества (Интервью с экс-президентом Международной ассоциации юристов Ф. Нитом) // Адвокат. 2007. № 5.

⁷ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. СПб., 1995. С. 112; см. также: Гессен В.М. О правовом государстве. СПб., 1905. С. 11.

⁸ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 2005. С. 105.

⁹ См.: Пресняков М.В. Указ. соч.

³ Там же.

⁴ См.: Пресняков М.В. Проблема «качества закона» как требование верховенства права // Гражданин и право. 2009. № 12.

⁵ Ершов В.В. Указ. соч. С. 15.

В этой связи магистральной проблемой обеспечения содержательной правовой определенности является обеспечение стабильности Конституции. В доктрине конституционного права стабильность Конституции рассматривается в значении одного из важнейших ее юридических свойств, или качеств. Первое и наиболее простое понимание стабильности Конституции РФ связано с обоснованием неизменности ее текста. И хотя практически все исследователи данного юридического свойства Основного Закона указывают, что термин «стабильность» не означает простую неизменность конституции как нормативного правового акта, это формально-юридическое качество стабильности конституции имеет важное значение.

Признавая теоретическую обоснованность категории «правовая определенность» и практическую значимость принципа правовой определенности, мы тем не менее согласны с тезисом, что «определенность права» есть первичное и совершенно необходимое условие обеспечения правовой определенности. О какой определенности правового регулирования общественных отношений можно вести речь, если это качество отсутствует у самих правовых предписаний? Если определенность национальной правовой системы зиждется на совокупности конституционных положений, то ее необходимым условием является по меньшей мере стабильность этих положений.

Как известно, текстуальная стабильность Конституции РФ обеспечивается усложненной процедурой внесения изменений в Основной Закон. При этом формальная стабильность различных конституционных положений не одинакова. Так, например, гл. 1, 2 и 9 Основного Закона претендуют на абсолютную неизменность (разумеется, в рамках действующей Конституции), поскольку для их изменения требуется пересмотр Конституции. Д.Г. Шустов называет такие неизменяемые положения конституций «материальными пределами» изменения конституции, которые, в отличие от «формальных», т.е. процедурных ограничений, призваны обеспечивать стабильность содержания основных положений конституции¹⁰. В отношении гл. 9 Конституции РФ это объясняется тем, что в ней закреплён сам порядок внесения возможных изменений в текст Основного Закона. Главы же 1 и 2, закрепляющие, соответственно, основы конституционного строя и конституционный перечень основных прав и свобод, содержат максимально абстрактные предписания, которые получают свое регулятивное значение в «подконституционных» источниках права.

¹⁰ См.: Шустов Д.Г. Материальные пределы изменения конституций постсоветских государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2. С. 86–103.

Другое дело — те конституционные предписания, которые определяют порядок формирования органов государственной власти и их полномочия. Данные положения Основного Закона, регулирующие властеотношения, являются гораздо более конкретными и формально определенными, но именно они могут быть объектом конституционных поправок. И такие поправки в Конституцию РФ уже вносились.

Особый резонанс в юридической литературе получила поправка, изменившая срок полномочий Президента РФ. Так, проф. И.Г. Дудко, касаясь названных поправок, пишет: «“жесткость” конституции, как гарантия ее нерушимости, может быть легко преодолена, когда высшая власть выстраивает инструментальное отношение к конституции и когда ее текст изменяется исходя из текущих политических потребностей. Происходит обесценивание ее “жесткости”, что влечет снижение авторитета основного закона»¹¹. Признанный авторитет в области конституционного права проф. С.А. Авакьян отмечает, что многие взвешенные решения о внесении поправок в Конституцию РФ «разбиваются» о жесткий порядок текстуального реформирования Основного Закона, однако если возникает «политическая воля» в принятии любой поправки, то никакая «жесткость» Конституции ей не может противостоять. «В 2008 г. захотели увеличить срок полномочий Президента РФ с 4 до 6 лет, депутатов Государственной Думы — с 4 до 5 лет. Всю якобы сложную процедуру “провернули” примерно за три недели! Иначе говоря, все упирается в политическую волю»¹².

Но давайте зададимся вопросом: а что такого из ряда вон выходящего произошло? В большинстве зарубежных стран президенты избираются на пять лет. Возмущение вызвал тот самый «инструментальный» подход к Конституции, когда власть переписывает положения Основного Закона, призванные её — власть — ограничивать. И проблема не в действующем Президенте РФ, который в тот период времени действительно был на пике популярности, проблема в общем отношении власти к Конституции по принципу: что хотим, то и запишем, а не понравится — изменим.

В этом смысле весьма показательным является пример отношения к Основному Закону, продемонстрированный депутатами Государственной Думы при внесении названных выше поправок. Как известно, после первого чтения, которое касается одобрения лишь общей

¹¹ Дудко И.Г. Авторитетность конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 3–8.

¹² Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

концепции законопроекта, субъекты законодательной инициативы могут вносить поправки к его тексту. В рассматриваемой ситуации некоторые депутаты попытались использовать уже испытанное «законодательное жульничество», когда поправки к законопроекту предлагаются совершенно вне всякой связи с его концепцией¹³. Так, предлагалось переименовать Президента РФ в Верховного Правителя, в преамбуле Конституции слова «многонациональный народ» заменить на «русский и другие народы», многообразие видов субъектов Федерации свести к одному — краям, Совет Федерации упразднить и создать однопалатный парламент — Государственную Думу, состоящую из 300 депутатов. Напомним, что первоначально речь шла лишь об изменении срока президентских полномочий. В данном случае восторжествовал здравый смысл: Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству принял решение не рассматривать эти поправки и не выносить их на заседание Думы, т.к. счёл, что по своей сути они являются поправками к Конституции, следовательно, к числу субъектов их выдвижения относятся лишь группы, численностью не менее 1/5 Государственной Думы (90 депутатов), а не отдельные результаты.

В этой связи чрезвычайно важной, на наш взгляд, является задача обеспечения принципа разделения учредительной и законодательной властей. Только учредительная власть правомочна устанавливать «граничные условия» любой правотворческой деятельности в Основном Законе, а законодательная власть должна действовать в рамках тех границ и содержательных условий, которые установлены для нее властью учредительной. Это, в частности, прямо вытекает из конституционного положения, согласно которому единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3).

Проявлением учредительной власти народа, по мнению В.В. Комаровой, является право народа не только принимать Основной Закон на референдуме, но и иметь законодательно закрепленную возможность его изменить (законодательные, конституционные референдумы)¹⁴. При этом отмечается, что «классическая теория разделения властей относится к государственной власти, а к учредительной

власти — нет. Учредительная власть является основой для публичной власти»¹⁵. Действительно, учредительная власть — власть народа — выступает первоосновой для любого иного вида «производной» от нее власти. Однако, как показывает опыт, эта власть нуждается в защите, она может искажаться и деформироваться прежде всего законодательными установлениями в части механизмов и условий ее реализации (вне зависимости от того, кто является инициатором таких законодательных «новелл»). О таком подконституционном «свертывании» предусмотренных Основным Законом демократических процедур мы уже подробно писали¹⁶.

Возвращаясь к Конституции, можно отметить, что принцип разделения учредительной и законодательной властей в первую очередь должен предусматривать такую систему сдержек и противовесов, которая могла бы послужить надежным препятствием для произвольного «инструментального» изменения Основного Закона. Отчасти подобный подход можно отметить в предусмотренном Конституцией РФ механизме ее пересмотра. Характерно, что если иные изменения конституционного текста (гл. 3–8) осуществляются парламентом, то пересмотр Конституции в целом предполагает особый (внепарламентский) способ разработки новой Конституции. Отсутствие у Федерального Собрания — представительного и законодательного органа Российской Федерации — права принимать новую Конституцию означает, что утверждена новая концепция установления Конституции особой, учредительной властью, а не обычной законодательной властью.

Принцип «внепарламентского» изменения конституции, предполагающий наличие особой неординарной процедуры ее пересмотра, используется в «жестких» конституциях. Довольно частым способом изменения конституции является референдум, т.е. обращение к непосредственной форме учредительной власти.

Некоторые конституции зарубежных государств (как и Конституция РФ) предусматривают создание для этой цели экстраординарных органов. Так, например, Конституция Исламской Республики Иран предусматривает формирование для этой цели Совета по пересмотру Конституции, в состав которого включаются представители от всех ветвей власти, действующих в республике. В Болгарии созывается Великое Народное Собрание, которое представляет собой, своего рода «расширенный

¹³ Иллюстрируя недопустимость отхода от концепции законопроекта на этапе второго чтения, спикер Совета Федерации В.И. Матвиенко привела пример, когда ко второму чтению проект был дополнен рядом статей, так что объем документов увеличился в 30 раз, с двух до 65 с. (см.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2352428>).

¹⁴ См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. С. 43.

¹⁵ Комарова В.В. Учредительная власть и основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374–1382.

¹⁶ См.: Пресняков М.В. Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58–63.

парламент» и формируется выборным путем специально в целях пересмотра конституции.

Идея такого правового регулирования процедур пересмотра конституции видится в разведении субъекта, принимающего решение о необходимости изменения Основного закона, и субъекта, определяющего содержательные характеристики таких изменений. Иными словами, подобная система направлена на элиминацию ситуаций, когда под влиянием политического момента парламент может изменить содержание конституции в своих интересах.

Однако все это касается ситуации радикального пересмотра Конституции РФ, а как обеспечить «исключительные полномочия» учредительной власти в случае внесения изменений в ее отдельные положения или (как сейчас модно говорить) — «точечных поправок»? Так, например, что касается сроков президентских полномочий, то еще в 2006 г. (отклонен только в 2011 г.) парламентом Чеченской Республики был внесен проект Закона РФ № 330646-4 «О поправке к статье 81 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось упразднить запрет замещать должность Президента более двух сроков подряд (!). В пояснительной записке было указано, что Президентом РФ начата работа по стабилизации обстановки в Чеченской Республике; население Чеченской Республики считает необходимым, чтобы стабилизация обстановки в Чеченской Республике и восстановление экономики и социальной сферы должны быть завершены под руководством ныне действующего Президента РФ. Уже в 2018 г. парламент Чечни вновь внес законопроект, касающийся сроков президентских полномочий (Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 469250-7 «О сроках замещения должности Президента Российской Федерации»), которым предлагается «разрешить» замещать должность Президента РФ в течение трех сроков подряд. Законодательным собранием Ивановской области предлагалось увеличить срок полномочий Президента РФ до семи лет (Проект Закона РФ № 373837-3 «О поправке к Конституции Российской Федерации по изменению срока полномочий Президента Российской Федерации»).

Вносился проект поправки в Конституцию РФ с целью дополнить гл. 4 новой ст. 93.1, содержащей положение о существовании Администрации Президента РФ.

Предлагалось также закрепить в ст. 67 Конституции РФ положение «о неотторжимости территории Российской Федерации» (Проект Закона РФ № 116303-3 «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации»).

Конечно, даже если бы Закон о референдуме не был так варварски «реформирован» законодательной властью, вряд ли получилось бы каждую

поправку принимать на референдуме. Россия — не Швейцария, масштабы не те. В данном случае следует, по всей видимости, признать притязания законодательной власти на частичный пересмотр конституционных положений, однако это ее правомочие не должно быть безусловным и ничем не ограниченным.

Прежде всего, и это предусмотрено Конституцией РФ, предполагается усложненная процедура внесения таких поправок, которая включает и квалифицированное большинство в парламенте при их принятии, и участие субъектов Российской Федерации в данном процессе. Однако все это не может обеспечить содержательной верификации вносимых поправок на предмет соответствия общему смыслу Основного Закона, его принципам и идеям, основам конституционного строя и т.п. Правом такой «содержательной верификации» в нашей стране обладает единственный государственный орган — Конституционный Суд РФ. Именно Конституционный Суд, осуществляя официальное толкование Конституции РФ с целью выявления действительного смысла ее норм «де факто», корректирует и интерпретирует конституционные положения. Несмотря на громкие заявления (пусть и самого текста Основного Закона), истинным «гарантом Конституции» является отнюдь не Президент РФ, а Конституционный Суд РФ.

И что же мы видим? Парадоксальным образом Конституционный Суд РФ оказался совершенно отстраненным от текстуальной «правки» Основного Закона. Прежде всего он не назван в числе субъектов, которые могут инициировать внесение изменений в Конституцию РФ. Характерно, что в отношении проектов федеральных и федеральных конституционных законов Конституционный Суд (как и Верховный Суд РФ) может выступать субъектом законодательной инициативы по вопросам его ведения. Но вопрос изменения текста Основного Закона — это ли не непосредственный предмет ведения органа конституционного правосудия?

В Постановлении от 31 октября 1995 г. Конституционный Суд РФ фактически дал «индულгенцию» федеральному законодателю урегулировать порядок направления законов о поправках в Конституцию для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации и процедур одобрения поправок (здесь также есть некий парадокс — ординарный федеральный закон регламентирует порядок изменения Основного Закона). В результате появился Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Помимо прочего данный Закон предусмотрел возможность обжалования постановлений Совета Федерации об установлении

результатов рассмотрения Закона о поправке к Конституции РФ законодательными (представительными) органами субъектов Федерации в Верховном Суде. Но почему же именно к юрисдикции Верховного Суда РФ был отнесен этот вопрос? Как справедливо отмечают некоторые авторы, «наделение Верховного Суда полномочием по рассмотрению подобных споров не в полной мере соответствует функции данного судебного органа, рассматривающего уголовные, гражданские, административные и иные дела, подсудные судам общей юрисдикции»¹⁷. Безусловно, было бы гораздо более логично и целесообразно отнести эту функцию к прерогативам Конституционного Суда РФ.

Более того, Конституционный Суд оказывается не в состоянии ни на какой стадии принятия или после вступления в силу проверить конституционность Закона о поправках к Конституции РФ. И если первое является следствием элиминации Суда из процесса принятия таких законов, что изначально заложено в конституционной модели и, на наш взгляд, является принципиальным недостатком, то второе появилось в результате своеобразного «самоограничения» Конституционным Судом РФ своих полномочий.

Так в Определении от 16 июля 2009 г. № 922-О-О (по обращению общественной благотворительной организации «Филантропический клуб “Ессей”» об отмене изменений Конституции, касающихся увеличения срока президентских полномочий) отказал в принятии к рассмотрению обращения на том основании, что проверка оспариваемых положений по содержанию норм, будучи фактически проверкой положений Конституции РФ, не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Между тем, как представляется, рассмотренное выше истолкование Конституционным Судом пределов его собственных полномочий в отношении Законов РФ о поправках в Конституцию РФ заставляет задуматься об определенных проблемах, связанных с невозможностью проверки на соответствие Конституции положений, которые потенциально могут стать частью Основного Закона. Законы о поправках не могут быть предметом исследования Конституционного Суда, сначала (пока они не вступили в силу), поскольку Суд оценивает на предмет конституционности только вступившие в законную силу нормативные акты, а затем — потому, что они уже стали частью Конституции РФ¹⁸.

¹⁷ Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (Теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 15–19.

¹⁸ См.: Пресняков М.В. Наравне с Конституцией: источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 8. С. 96–108.

Подобная ситуация, видимо, озадачила и судей Конституционного Суда, поскольку уже в следующем деле, касающемся вопроса конституционности ряда положений Закона о поправке «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», Суд хотя и отказал в рассмотрении запроса группы депутатов Государственной Думы, но сформулировал возникшую проблему и попытался предложить вариант ее решения.

Так, Судом было отмечено, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ вносит изменения в гл. 3–8 Конституции РФ, но при этом не может противоречить положениям ее гл. 1, 2 и 9, которые не могут изменяться путем внесения поправок. Между тем решение вопроса о соответствии вносимой поправки положениям «неизменных» глав Основного Закона подлежит разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, поскольку это соответствует самому предназначению судебного конституционного контроля.

В качестве варианта решения проблемы Суд предложил законодательной власти внести в Конституцию РФ и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменения, которые предусматривали бы возможность проверки Конституционным Судом Закона о поправке до его вступления в силу. Остается вопрос: а нужны ли такие изменения самой законодательной власти? Учитывая отсутствие с 2014 г. даже проекта таких изменений, ответ на этот вопрос будет отрицательным.

Это «самоограничение» Конституционного Суда представляется неверным и даже вредным, препятствующим утверждению верховенства права и верховенства Конституции РФ.

Как отмечается в специальной литературе, органы конституционного контроля других государств, напротив, расширяют собственные полномочия в отношении защиты конституций от вмешательства со стороны законодательной власти. Здесь можно сослаться на блестящую работу А.А. Троицкой, которая содержит детальный анализ данной проблематики¹⁹.

Кроме того, против высказанного Конституционным Судом РФ подхода существуют и серьезные возражения. Во-первых, Закон о поправке к Конституции все же не становится ее частью даже после вступления в силу. Даже формально-юридически Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок

¹⁹ См.: Троицкая А.А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96–115.

к Конституции Российской Федерации» разграничивает действия: вступление Закона о поправке и внесение поправки в текст Конституции. Последнее осуществляется Президентом РФ путем официального опубликования текста Основного Закона в месячный срок со дня вступления в силу Закона РФ о поправке. Кроме того, последний может включать в себя не только содержательную составляющую, которая потом становится частью Конституции, но и иные нормы, например, переходные положения. Как отметил сам Конституционный Суд в упомянутом выше деле, не будучи предназначенными для включения в текст Конституции РФ, эти законоположения не могут быть выведены из сферы конституционного контроля.

К тому же, совершенно не исключается возможность несоответствия такого Закона Конституции РФ по порядку его принятия. В этой связи большое недоумение вызывает сформулированная Конституционным Судом правовая позиция, согласно которой ретроспективная проверка конституционности Закона о поправках по порядку его принятия является невозможной, поскольку его признание не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия после его вступления в силу может повлечь за собой утрату силы положений Конституции РФ. Получается какая-то легитимация неконституционных поправок в Основной Закон, если их «успели» ввести в действие! Как справедливо отмечает А.А. Троицкая, «так или иначе Конституционный Суд твердо стоит на позиции, в соответствии с которой в результате осуществления судебного конституционного контроля из Конституции не может быть изъята норма, уже внесенная в нее законом Российской Федерации о поправке, даже если эта норма противоречит Конституции»²⁰.

* * *

В заключение отметим, что емкий, по выражению проф. Г.А. Гаджиева, «лапидарный» слог Конституции РФ позволяет выстраивать различные содержательные модели регулирования тех или иных отношений, допуская весьма значительное поле для дискреции законодателя. Однако сама Конституция не должна выступать в качестве полигона для различных законодательных экспериментов. Представляется, что если законодательный орган не может или не желает руководствоваться «принципом разумной сдержанности» в отношении конституционного текста, то необходимо обеспечить соответствующие механизмы контроля, и прежде всего со стороны Конституционного Суда РФ.

²⁰ Там же.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.
2. *Бондарь Н.С.* Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (Практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.
3. Верховенство права — главная цель юридического сообщества (Интервью с экс-президентом Международной ассоциации юристов Ф. Нитом) // Адвокат. 2007. № 5.
4. *Гессен В.М.* О правовом государстве. СПб., 1905. С. 11.
5. *Дудко И.Г.* Авторитетность конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 3–8.
6. *Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А.* Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (Теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 15–19.
7. *Ершов В.В.* Парные категории «определенность права» и «неопределенность права» // Определенность и неопределенность права как парные категории: проблемы теории и практики: материалы XII Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Ч. I. М., 2018. С. 15, 40.
8. *Комарова В.В.* Учредительная власть и основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374–1382.
9. *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. С. 43.
10. *Нерсисянц В.С.* Философия права. М., 2005. С. 105.
11. *Пресняков М.В.* Наравне с Конституцией: источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 8. С. 96–108.
12. *Пресняков М.В.* Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58–63.
13. *Пресняков М.В.* Проблема «качества закона» как требование верховенства права // Гражданин и право. 2009. № 12.
14. *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права. СПб., 1995. С. 112. Нерсисянц В.С. Философия права. М., 2005. С. 105.
15. *Троицкая А.А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96–115.

16. *Шустров Д.Г.* Материальные пределы изменения конституций постсоветских государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2. С. 86–103.

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Is there a need for constitutional reform in Russia? // Constitutional and Municipal Law. 2012. No. 9. P. 2–9 (in Russ.).
2. *Bondar N.S.* Legal certainty – universal principle of constitutional norm control (Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation) // Constitutional and Municipal Law. 2011. No. 10. P. 4–10 (in Russ.).
3. The Rule of Law is the main goal of the legal community (Interview with ex-President of the International Association of lawyers F. Nit) // Lawyer. 2007. No. 5 (in Russ.).
4. *Hessen V.M.* On the legal state. SPb., 1905. P. 11 (in Russ.).
5. *Dudko I.G.* Authority of the Constitution // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 7. P. 3–8 (in Russ.).
6. *Evdokimov V.B., Tukhvatullin T.A.* Some problems of amending the Constitution of the Russian Federation (Theory and practice) // State power and local self-government. 2014. No. 4. P. 15–19 (in Russ.).
7. *Yershov V.V.* Paired categories “certainty of law” and “uncertainty of law” // Definiteness and uncertainty of law as paired categories: problems of theory and practice: materials of the XII International scientific-practical Conf.: in 3 parts. Part I.M., 2018. P. 15, 40 (in Russ.).
8. *Komarova V.V.* Constituent power and the Basic Law // Lex Russica. 2013. No. 12. P. 1374–1382 (in Russ.).
9. *Komarova V.V.* Forms of direct democracy in Russia. M., 2010. P. 43 (in Russ.).
10. *Nersesyants V.S.* Philosophy of Law. M., 2005. P. 105 (in Russ.).
11. *Presnyakov M.V.* On a par with the Constitution: sources of law that have the highest legal force in the Russian Federation // Journal of Russ. law. 2016. No. 8. P. 96–108 (in Russ.).
12. *Presnyakov M.V.* Basic institutions of democracy in modern Russia: formal or real democracy // Constitutional and Municipal Law. 2015. No. 11. P. 58–63 (in Russ.).
13. *Presnyakov M.V.* The problem of “quality of law” as a requirement of the Rule of Law // Citizen and law. 2009. No. 12 (in Russ.).
14. *Spiridonov L.I.* Theory of state and law. SPb., 1995. P. 112 (in Russ.).
15. *Troitskaya A.A.* Russian Constitutional Court and verification of amendments to the Constitution: how to open a slightly open door // Comparative constitutional review. 2016. No. 2. P. 96–115 (in Russ.).
16. *Shustrov D.G.* Material limits of changing the constitutions of post-Soviet States // Comparative constitutional review. 2018. No. 2. P. 86–103 (in Russ.).

Сведения об авторе

ПРЕСНЯКОВ Михаил Вячеславович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС; 410031 г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

Authors' information

PRESNYAKOV Mikhail V. – Doctor of Law, associate Professor, Professor of the Department of service and labor law of Stolypin Volga region Institute of management of the Russian Academy of national economy; 23/25 Sobornaya str., 410031 Saratov, Russia