



Лазарев В.В.

Поправки в Конституцию
Российской Федерации
в свете решений
Конституционного Суда
Российской Федерации



ПЛАН ЛЕКЦИИ

(4 академических часа)

1. **Вступление: чем вызваны изменения в действующую Конституцию РФ и чем обусловлен конституционный контроль над поправками конституционного текста.**
2. **Нормативное закрепление порядка принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ.**
3. **Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ.**
4. **Особенности Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке).**
5. **Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З.**
6. **Вместо заключения.**
7. **Список литературы.**

1. ВСТУПЛЕНИЕ

Конституция фиксирует сложившееся соотношение социальных сил, претендующих на политическое господство. Поскольку с учетом объективных и субъективных условий данное соотношение закономерно меняется, никакая писаная конституция не может выполнять указанную функцию без изменения ее текста. Наука пытается определить время действия таких конституций и периоды внесения в них существенных поправок (без поправок это в среднем чуть более 15 лет). В связи с этим можно гипотетически предположить, что эффективность конституции в настоящее время достигается именно за счет внесения поправок. Так, в Бельгии Основной Закон был принят в 1994 г. и затем неоднократно менялся — всего было исправлено более 50 статей; в Швейцарии Основной Закон был принят в 1999 г., и с 2002 г. его меняли не менее десяти раз.

Наибольший интерес для науки представляет «живая» конституция, понятие и разновидности которой еще предстоит осмыслить. В настоящее время такую конституцию связывают с деятельностью конституционных судов или других высших судебных инстанций, которые в заданных пределах могут оценивать текущее нормотвор-

чество на предмет соответствия конституции, тем самым признавая новые общественные отношения в качестве конституционных.

Следует заметить, что Конституционный Суд РФ принял свыше 10 постановлений о толковании российской Конституции, и каждое из таких толкований можно расценивать как своего рода поправку. Более того, таких «толкований» насчитывают более 20, если учесть, что они давались по обращениям, не связанным непосредственно с толкованием Конституции РФ. В связи с этим полагаем, что Конституционный Суд РФ способен решить любую возникшую проблему, если она не связана с изменением конституционного строя. При этом необходимо учитывать, что «живой» конституционализм — это не только результат деятельности конституционных судов.

Поскольку запросы в Конституционный Суд РФ могут поступать спустя какое-то время после появления новых отношений и их регулирования соответствующим правовым актом, встает вопрос об участии в конституционализации новых отношений не только законодателя, но и других государственных органов — Президента РФ, Правительства РФ. Эти органы в рамках своей компетенции обеспечивают развитие правопорядка, конкретизируя идеалы и цели, обозначенные в тексте Конституции, которая «живет» благодаря их позитивной деятельности. Конституционный Суд РФ только по фактум конституционализировать сами отношения, признавая конституционность актов, их регулирующих.

Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин долгое время придерживается именно такой позиции. «Живая» Конституция — это не только текст и не только решения Конституционного Суда РФ по толкованию тех или иных норм Основного Закона. Это еще и законы, и вся правоприменительная практика, которая показывает, в каком направлении развивается российское право. Ядром этой практики является конституционное правосудие. Конституционный Суд РФ, как и другие суды, должен знать политическую, экономическую, духовную и прочие реальности. Судьи так же, как и их современники, живут в определенной точке времени и должны понимать специфику момента, чтобы правильно интерпретировать текст Конституции и находить смысл проверяемого закона, его конституционный смысл. Без этого не будет правильного решения. Нет ничего легче, чем «развинтить политические гайки», к чему призывают многие. Однако в современной России это обернется не меньшим, а большим ущемлением фундаментальных прав граждан. Просто ущемлять эти права будет не далекое от идеальности государство, а ничуть не более близкое к идеальности общество — на смену чиновничьему произволу

придет произвол бандитов, сепаратистов, экстремистов, охлократов и многочисленных криминализованных силовиков. Впрочем, как свидетельствует история, этот произвол вряд ли будет долгим. Его сменит абсолютно неправовая тирания. И народ, истерзанный произволом, примет ее как «меньшее зло» (Российская газета. 2009. Апрель).

Либерально настроенные политологи критически оценивают позицию В.Д. Зорькина. Но, в отличие от них, ученый хорошо знает историю, политические учения и то, что за ними стоит и какие теоретические и практические позиции они питают. Это отражено в его работах о целесообразности изменений в действующую Конституцию РФ и о причинах, которыми обусловлен конституционный контроль над поправками конституционного текста (Право против хаоса, 2020; Конституционно-правовое развитие России, 2019).

В порядке доказательства плодотворного решения конституционных вопросов Конституционным Судом РФ можно сослаться на его отдельные решения:

- 1) от 23 марта 1995 г. № 1-П по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ: распространяется ли 14-дневный срок, установленный для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции РФ;
- 2) от 12 апреля 1995 г. № 2-П по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), ст. 105 (ч. 2, 5), ст. 107 (ч. 3), ст. 108 (ч. 2), ст. 117 (ч. 3), ст. 135 (ч. 2) Конституции РФ: а) тождественно ли общее число депутатов Государственной Думы ее численному составу, установленному ст. 95 (ч. 3) Конституции РФ, либо оно означает число фактически избранных депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке; б) является ли указание на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решений на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания;
- 3) от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ: какими должны быть наименование и правовая форма документа, содержащего поправку к Конституции;
- 4) от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ: какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 Конституции РФ нового наименования субъекта Федерации;
- 5) от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ: а) что стоит за понятием

- «принятый федеральный закон»; б) какая из палат Федерального Собрания направляет Президенту РФ принятый федеральный закон; в) могут ли случаи возвращения Президентом РФ принятых федеральных законов без рассмотрения расцениваться как их отклонение;
- 6) от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области: каков характер отношений между двумя субъектами Федерации в случае вхождения одного в другой;
 - 7) от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126, 127 Конституции РФ: вытекает ли из ст. 125, 126, 127 (ныне исключена) Конституции полномочие судов общей юрисдикции и арбитражных судов проверять конституционность нормативных актов и признавать их утрачивающими юридическую силу, или это является исключительной компетенцией Конституционного Суда РФ;
 - 8) от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ: а) вправе ли Президент РФ вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ; б) каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность;
 - 9) от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании ст. 71 (п. «г»), ст. 76 (ч. 1), ст. 112 (ч. 1) Конституции РФ: а) правильно ли, что понятие «система федеральных органов исполнительной власти» включает в себя Правительство РФ, порядок деятельности которого устанавливается федеральным конституционным законом, а также иные федеральные органы исполнительной власти, совокупность, порядок образования и деятельности которых должны устанавливаться федеральным законом; б) правильно ли, что понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» есть внутренняя организация каждого отдельного федерального органа исполнительной власти и только эту внутреннюю организацию Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ для утверждения;
 - 10) от 6 июля 1999 г. № 10-П по делу о толковании положений ст. 92 (ч. 2, 3) Конституции РФ: а) относятся ли содержащиеся в ч. 3 ст. 92 слова «во всех случаях» только к тем случаям, которые упомянуты в ч. 2 данной статьи (три основания для досрочного прекращения президентских полномочий), либо возможно рас-

- ширительное толкование этих слов; б) допускает ли Конституция РФ временное исполнение обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ в случаях, не названных в ч. 2 данной статьи; должно ли временное исполнение Председателем Правительства РФ обязанностей Президента РФ повлечь за собой назначение новых выборов Президента РФ либо возможно возобновление исполнения Президентом РФ своих полномочий;
- 11) от 11 ноября 1999 г. № 15-П по делу о толковании ст. 84 (п. «б»), ст. 99 (ч. 1, 2, 4), ст. 109 (ч. 1) Конституции РФ: прекращаются ли полномочия Государственной Думы при ее роспуске с момента начала работы Государственной Думы нового созыва или с момента роспуска;
 - 12) от 11 июля 2000 г. № 12-П по делу о толковании положений ст. 91, 92 (ч. 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: а) препятствует ли установленная ст. 91 неприкосновенность Президента РФ возможности запрашивать и получать информацию о состоянии его здоровья в целях решения вопроса о наличии стойкой неспособности осуществлять принадлежащие ему полномочия; б) отменяет ли ст. 91 действие в отношении Президента РФ положений Основ законодательства об охране здоровья граждан, касающихся процедуры определения временной нетрудоспособности и выдачи листка нетрудоспособности, порядка установления степени утраты трудоспособности; в) какова процедура прекращения исполнения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
 - 13) от 1 июля 2015 г. № 18-П по делу о толковании ст. 96 (ч. 1), ст. 99 (ч. 1, 2, 4) Конституции РФ: допустим ли перенос в конституционно значимых целях даты очередных выборов депутатов Государственной Думы, сопряженный с незначительным в месячном выражении уменьшением пятилетнего срока полномочий, на который согласно Конституции РФ избиралась Государственная Дума текущего созыва.

Новации, которые содержатся в каждом из приведенных постановлений, весьма различны по характеру и целесообразно рассмотреть каждую из позиций Конституционного Суда на практическом занятии по указанной теме. По некоторым мною в качестве постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ велась полемика (Законодатель как сторона в конституционном судопроиз-

водстве, 2015). Рекомендую также статью М.А. Краснова «Толкования Конституции как ее фактические поправки» (2016), где поставлен вопрос о том, не скрывается ли за необходимостью конкретизации конституционных норм органом конституционной юстиции в действительности их изменение и дополнение. Необходимость выяснения данного вопроса диктуется, по мнению автора, тем, что если решения такого органа содержат фактические конституционные поправки, то это следует оценивать отрицательно (не только потому, что это выходит за рамки компетенции органа конституционной юстиции, но и потому, что тем самым орган, который призван стоять на страже Конституции, на самом деле вторгается в прерогативы учредительной власти). При этом если конституционность поправок к Конституции, внесенных парламентом, вправе проверить орган конституционной юстиции, то его собственные толкования, представляющие собой фактические конституционные поправки, проверять некому.

Полагаю, что последнее соображение (среди других — преимущественно фактологических) является важным юридическим обстоятельством, которое обусловило инициирование Президентом России подготовки Закона о поправке .

На вопрос, чем вызваны изменения в действующую Конституцию и чем обусловлен конституционный контроль над конституционным текстом, дают исследования конституционных судей. Можно, в частности, порекомендовать статью Н.С. Бондаря «Социоисторический динамизм Конституции — без переписывания конституционного текста» (2014).

Тем, кто только приступает к оценке текущих событий общественно-политической жизни в свете конституционного права, следует ознакомиться с учебниками по конституционному праву и комментариями Конституции России (см., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2015; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., ???; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2004).

2. НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ И ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ПОПРАВК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ряд обстоятельств, связанных с инициацией и прохождением проекта Закона о поправке, ранее не встречались. Для их надлежащей оценки необходимо знать нормы действующего законодательства и,

возможно, даже некоторые правоприменительные акты, которые имеют отношение к поправкам к Конституции РФ. Поскольку поправки в силу их социально-политической и конституционной значимости равнозначны стадиям принятия самой Конституции, им посвящается специальная глава действующего Основного Закона.

Обратим внимание на то, что нормативное опосредование поправок происходит в тесной связи с пересмотром Конституции РФ, что отражает наименование гл. 9: «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Это важно подчеркнуть, поскольку ст. 134, решающая вопрос о том, кто вносит предложения о поправках и пересмотре положений Конституции, не делает разницы между поправками и пересмотром, в отличие от остальных статей этой главы. Согласно нормам ст. 135 положения гл. 1, 2, 9 Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием; если предложение об их пересмотре будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание; Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовали более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняли участие более половины избирателей.

Содержание приведенных норм стало предметом различных интерпретаций применительно к Закону о поправке, поэтому их важно не просто знать, а знать в интерпретации ряда решений Конституционного Суда РФ.

Конституцией РФ закреплена специальная норма (ст. 136) о поправках к гл. 3–8. Они «принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации». Как мы потом убедимся, здесь возникнут новые обстоятельства, требующие дополнительного регулирования.

Заключительные нормы раздела, относящиеся к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, на первый

взгляд охватываются понятием поправки к Конституции. Однако, поскольку речь идет *о составе Российской Федерации*, может возникнуть вопрос, не следует ли решать проблему путем пересмотра Конституции. Намеренно не даю ответа, считая необходимым поразмышлять об этом коллективно на практическом занятии.

В тексте Конституции РФ не предусмотрено, что какие-либо вопросы поправок и пересмотра Конституции регулируются другим нормативным актом. Однако они регулируются Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Не подлежит сомнению необходимость решения вопросов, которые поставлены в этом законе, но значимость их такова (в предмет закона вошли порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к гл. 3–8 Конституции РФ), что, с нашей точки зрения, они могли решаться только федеральным конституционным законом. Достаточно посмотреть на содержание норм в перечне статей:

- форма нормативного правового акта о поправке к Конституции РФ;
- порядок внесения предложения о поправке к Конституции РФ;
- требования к предложению о поправке к Конституции РФ;
- принятие предложения о поправке к Конституции РФ к рассмотрению Государственной Думой;
- рассмотрение Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ;
- рассмотрение проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в Совете Федерации;
- направление Закона РФ о поправке к Конституции РФ в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение Закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации;
- направление постановления о Законе РФ о поправке к Конституции РФ в Совет Федерации;
- установление результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации Закона РФ о поправке к Конституции РФ;
- внесение принятой поправки к Конституции РФ в текст Конституции РФ;
- возможность повторного внесения предложения о поправке к Конституции РФ.

Определяющее системообразующее значение для всех последующих решений имеет норма ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ, согласно которой:

1. Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ (далее — поправки (поправка) к Конституции РФ) принимаются в форме закона о поправке к Конституции РФ.

2. Под поправкой к Конституции РФ в указанном федеральном законе понимается любое изменение текста гл. 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции РФ. Одним законом о поправке к Конституции РФ охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста.

3. Закон о поправке к Конституции РФ получает наименование, отражающее суть данной поправки.

Каждая из этих норм получила свою, в том числе спекулятивную, трактовку в связи с прохождением Закона о поправке. В связи с этим возникает необходимость компетентного их толкования, в том числе в свете ряда решений Конституционного Суда РФ.

Принципиально то, что поправки не должны затрагивать статьи «неприкасаемых» глав Конституции (и тем более вносить в них изменения). Если поправка к Конституции РФ требует внесения изменений в другие статьи гл. 3–8 Конституции РФ, то предложение о поправке должно содержать также текст новой редакции или предложение об изменении текста статей (частей, пунктов статей) Конституции РФ, необходимость изменения либо дополнения которых обусловлена их внутренней взаимосвязью (ч. 3 ст. 3).

Рассмотрение проекта закона о поправке к Конституции РФ в палатах Федерального Собрания идет в обычном порядке, предусмотренном их регламентами на основе соответствующих законов. Специфика существует в порядке рассмотрения и одобрения Закона о поправке в субъектах Российской Федерации. Согласно ст. 9 законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации *в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно*, обязан рассмотреть Закон о поправке *в срок не позднее одного года со дня его принятия*. И далее законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение 14 дней со дня принятия постановления о Законе о поправке направляет данное постановление в Совет Федерации. Никаких других нормативных положений Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ не содержит. Казалось бы, это отрицательный ответ — никаких иных процедур и не должно быть. Но были выявлены пробелы в законодательном

регулировании, и в связи с этим возник вопрос об отсутствии регулирования процедур всенародного голосования в субъектах Российской Федерации. Многими это расценивается как пробел.

До принятия Закона о поправке возникали и другие вопросы по реализации его гл. 5. Так, Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении Закона о поправке законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Он же устанавливает результаты этого рассмотрения. О ЦИК не упоминается. Предусмотрено очень важное положение, согласно которому Президент РФ, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения Закона о поправке вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд РФ (в ред. Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ). Указаны и последствия такого обжалования.

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации закон о поправке должен направляться Президенту РФ, и он обязан не позднее 14 дней со дня получения подписать его и осуществить официальное опубликование, а затем и внести поправку в текст Конституции РФ.

В случае если закон о поправке не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона о поправке.

3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 31 ОКТЯБРЯ 1995 Г. № 12-П ПО ДЕЛУ О ТОЛКОВАНИИ СТ. 136 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уже через два года после принятия российской Конституции обнаружилась неопределенность в понимании ст. 136, в связи с чем Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании этой конституционной нормы относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ установил:

1) поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации;

2) порядок принятия федерального конституционного закона установлен ст. 108 (ч. 2) Конституции РФ, которая закрепляет необходимость одобрения такого закона большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы;

3) процедура принятия поправок к гл. 3–8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ, установленный ст. 134 Конституции РФ, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ст. 104 Конституции РФ. Во-вторых, согласно ст. 136 Конституции РФ для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации;

4) федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого указания ст. 136, 108 Конституции РФ для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов;

5) поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как ст. 108 (ч. 1) Конституции РФ прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3–8 Конституции РФ поправок, не относящихся по содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью.

Учитывая вышеизложенное и принимая во внимание некоторые другие обстоятельства, Конституционный Суд РФ постановил:

1. Из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к гл. 3–8 Конституции РФ вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта — закона о поправке. Положение ст. 136 Конституции РФ о том, что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований ст. 108 (ч. 2) Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции РФ, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ.

2. Законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

3. Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Российской Федерации закон о поправке подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» Суд дает толкование норм в русле обозначенных в обращении Государственной Думы неясностей. Таким образом, Суд в определенной степени связан запросом, и его решение не может содержать всех ответов на все вопросы, которые могут возникнуть в будущем. Этим объясняется своего рода пробельность самого решения Суда. Например, анализируемое постановление, как и ст. 136 Конституции РФ, и запрос Государственной Думы о толковании этой статьи, не касается возможности использования в процедуре поправок средств референдума или всенародного голосования.

**4. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ
К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 14 МАРТА 2020 Г. № 1-ФКЗ
«О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОРГАНИЗАЦИИ
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»**

О необходимости внести поправки в Основной Закон Президент РФ внес предложение в ходе оглашения Послания Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Оперативно была создана рабочая группа по подготовке конституционных поправок, в которую вошли 75 человек. Президент РФ поставил цель: «Мы должны создать систему прочную, надёжную, неуязвимую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно, гарантирующую России независимость и суверенитет. В то же время систему внутри себя живую, гибкую, легко и своевременно, главное, меняющуюся в связи с тем, что происходит в мире, вокруг нас, а главное, в связи с развитием самого российского общества». На заседаниях рабочей группы¹ обсуждались 10 новаций, предложенных Президентом:

1. Приоритет Конституции РФ над международным правом на территории страны. Фактически это означает, что международные договоренности, подписанные Россией, действуют только в той части, в которой они не ограничивают права и свободы граждан и не противоречат Конституции РФ. Таким образом, данная поправка направлена на укрепление российского суверенитета. В настоящее время международное право по Конституции РФ выступает составной частью правовой системы. Если международный договор устанавливает отличные от российских законов правила, то применяются нормы международного договора.

2. Ужесточение требований к кандидатам на президентский пост. Теперь для того, чтобы претендовать на президентский пост, кандидат должен проживать в стране в течение не менее 25 лет и не иметь иностранного гражданства. Пока же в числе требований к кандидатам

¹ Работа группы широко освещалась в СМИ. URL: <https://www.garant.ru/news/1330710/>; <https://www.kommersant.ru/doc/4282420>; www.9111.ru/questions/77777777808739/; <https://rg.ru/2020/01/30/taliia-habrieva-popravki-v-konstitucii-ukrepiat-stabilnost-vlasti.html>; <https://tass.ru/politika/7962465>; <https://www.interfax.ru/interview/691631>; <https://www.kp.ru/daily/27099/4172797/>; <https://pravo.ru/story/218789/>

в президенты значатся возраст не менее 35 лет и постоянное проживание в России не менее 10 лет.

3. Запрет на иностранное гражданство или иностранный вид на жительство для представителей власти. Такие запреты предполагается распространить на глав регионов, депутатов Государственной Думы, министров, судей и ряд других должностных лиц («критически важные» должности). Указанный запрет действует и в настоящее время, но предполагается закрепить его на конституционном уровне.

4. Изменение статуса и полномочий Государственного совета (действует с 2000 г.) и усиление позиций губернаторов. Эксперты полагают, что данный губернаторский институт доказал свою эффективность, в связи с чем его роль и значение целесообразно повышать. Президент РФ предложил повысить роль губернаторов в процессе принятия значимых для федерального уровня власти решений.

5. Изменение роли парламента. Теперь кандидатура премьера должна пройти утверждение Государственной Думой, а Президент РФ не вправе отклонить кандидатуру одобренного кандидата. Помимо утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ предполагается, что Государственная Дума примет участие в формировании Правительства РФ. В настоящее время эти полномочия, которые передаются парламенту, являются прерогативой Президента РФ. Тем не менее за главой государства сохранится право на отстранение главы Правительства РФ или министров при утрате доверия или ненадлежащем исполнении должностных функций. За Президентом РФ также будет сохранено право руководства Вооруженными Силами и силовыми структурами.

6. Изменения в назначении руководителей силовых ведомств и прокуроров регионов. Такие назначения Президент РФ сможет делать только по результатам предварительных консультаций с Советом Федерации.

7. Закрепление в Конституции РФ социальных гарантий. Законодательно закреплено условие, по которому МРОТ должен быть не ниже прожиточного минимума. Предлагается ввести это правило в Конституцию РФ. Еще одна «косметическая поправка» — закрепление норм об индексации пенсий и достойном пенсионном обеспечении. Пенсия индексируется два раза в год, но Конституция РФ этот вопрос не регулирует.

8. Усиление роли Конституционного Суда РФ. К его новым правам отнесут право проверки законопроекта на конституционность по запросу Президента РФ.

9. Наделение Совета Федерации полномочиями отрешать от должностей судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Снятие с должности судей такого уровня допускается по представлению Президента РФ и при совершении ими грубых проступков, порочащих честь и достоинство.

10. Закрепление принципов единой системы власти. Предлагается также убрать ограничение «не более двух президентских сроков подряд» и заменить его на «не более двух президентских сроков», однако сам Президент РФ подчеркнул, что этот вопрос не является принципиальным. По действующей редакции один президент не может находиться у власти более двух сроков подряд. Именно это положение Конституции РФ позволило В.В. Путину получить пост Президента РФ в третий раз в 2012 г. и в четвертый раз в 2018 г.

В ходе состоявшихся дискуссий идеи Президента РФ были материализованы в юридически выверенные тексты. Считаю излишним их цитирование, поскольку как подготовленный рабочей группой законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», так и подготовленный на его основе Закон о поправке не только получили официальное закрепление (<https://www.pnp.ru/politics/polnyy-tekst-zakonoproekta-o-popravkakh-v-konstituciyu.html> ; http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/), но и нашли широкое отражение в СМИ. Закон прошел все необходимые чтения в Государственной Думе и был принят 11 марта 2020 г. В тот же день его принял Совет Федерации. К 13 марта 2020 г. законодательные органы всех 85 регионов России поддержали Закон о поправке, и 14 марта 2020 г. его подписал Президент России В.В. Путин. Одновременно он обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии гл. 1, 2, 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке, а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 указанного закона. Кроме того, В.В. Путин попросил Конституционный Суд РФ дать оценку поправке депутата В.В. Терешковой о возможности действующего президента баллотироваться на выборах после обновления Основного Закона страны.

5. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 16 МАРТА 2020 Г. № 1-3

Обращение Президента РФ в Конституционный Суд РФ стало поводом для вынесения последним заключения по существу запроса. Правовым основанием рассмотрения дела явилась норма ч. 3 ст. 3

Закона о поправке. При этом Суд руководствовался ст. 125, 128 (ч. 3) Конституции РФ, п. 7 ч. 1 и ч. 3 ст. 3, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 36 и ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Кто-то может полагать, что ни одна из перечисленных норм Конституции РФ и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не наделяют Суд полномочием на дачу подобных заключений. Компетенция Конституционного Суда РФ, как указано в ч. 2 ст. 3 указанного закона, может быть изменена не иначе как путем внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». С нашей точки зрения, ошибки комментаторов в данном и подобных случаях заключаются в том, что они игнорируют возможность появления пробелов в конституционном регулировании и способность высшего законодательного органа их преодолевать. В ходе такого «преодоления» не была нарушена ни одна конституционная норма. Конституционный Суд РФ взял на себя ответственность за судьбу Закона о поправке, поскольку без его положительного заключения закон не вступит в силу. Такого рода позитивная ответственность ложится и на граждан, которые примут участие в голосовании.

По запросу Президента России Конституционный Суд РФ вынес мотивированное заключение по следующим вопросам:

о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 Закона о поправке, предусмотренного ч. 2–5 ст. 3 данного закона во взаимосвязи с его ст. 2, определяющей порядок организации и проведения общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию РФ;

о соответствии положениям гл. 1, 2, 9 Конституции РФ положений ст. 1 Закона о поправке, которые согласно ч. 1 ст. 3 данного закона на момент дачи настоящего заключения не вступили в силу, во взаимосвязи с положениями ч. 6, 7 его ст. 3, которые фактически начинают действовать только в случае, если вступает в силу ст. 1 данного закона.

При этом сделан ряд важных оговорок:

1) дача заключения явилась для Конституционного Суда РФ обязательной, то есть она не обусловлена наличием неопределенности в вопросе о соответствии являющихся предметом настоящего заключения положений Закона о поправке нормам Конституции РФ, на соответствие которым они оцениваются;

2) Конституционный Суд РФ при даче заключения рассматривал вопрос по существу, не прибегая к процедурам предварительного

изучения обращения судьей Конституционного Суда РФ, назначения судьи-докладчика, проведения слушания по делу и провозглашения решения (это несколько обедняло конституционное правосудие, поскольку судьи не услышали альтернативных точек зрения, экспертных заключений и т.д.);

3) при подготовке заключения все не вступившие в силу положения Закона о поправке оценивались на предмет соответствия положениям гл. 1, 2, 9 Конституции РФ. При этом Конституционный Суд РФ самостоятельно, в том числе на основе мониторинга дискуссии в СМИ и сети «Интернет», а также с учетом общественной значимости определял те положения, оценка которых требовала более развернутого выражения его позиции в тексте настоящего заключения;

4) при оценке положений Закона о поправке Конституционный Суд РФ решал исключительно вопросы права и, следовательно, не рассматривал вопрос о целесообразности и предпочтительности того или иного варианта регулирования как с точки зрения его содержания в допустимых Конституцией РФ (гл. 1, 2, 9) пределах, так и с точки зрения необходимости включения конкретного положения непосредственно в конституционный текст, поскольку это исключительная дискреция конституционного законодателя;

5) ст. 136 Конституции РФ непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда РФ в процедуре внесения изменений в Конституцию РФ. В то же время судебный конституционный контроль таких изменений по смыслу ст. 10, 15, 16, 125, 136 Конституции РФ может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста Конституции РФ как Основного Закона страны;

6) Конституционный Суд РФ не оценивает согласованность соответствующих требований с положениями Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятого в развитие ст. 136 Конституции РФ. Однако Суд отмечает, что вступившие в силу положения Закона о поправке — применительно к регулированию процедуры последующего вступления в силу других его положений — имеют приоритет перед названным федеральным законом как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, причем обладающем большей юридической силой.

Конституционный Суд РФ признал, что поправки к Конституции РФ, устанавливаемые законом, не изменяют ее. Следует отметить,

что рабочая группа отсекала множество поправок, которые в той или иной степени посягали на изменение норм статей гл. 1, 2, 9 Конституции РФ. Если со временем внутренние противоречия и обнаружатся, они будут преодолены в ходе текущей нормотворческой работы.

Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 содержит разного рода констатации действующего правового регулирования, его аргументацию и аргументацию регулирования, предлагаемую Законом о поправке. Текст опубликован и доступен для самостоятельного изучения. Цель настоящей лекции — обзорно рассмотреть те поправки, которые связаны с оценкой Судом положений, вызвавших в СМИ и социальных сетях полемику¹.

Самым острым оказался вопрос об «обнулении» президентских сроков и о возможности действующего президента выдвигать свою кандидатуру на очередных президентских выборах. Либеральная оппозиция настаивает на том, что именно этим вызвана президентская инициатива о конституционной реформе, что положительное решение этого вопроса нарушает Конституцию РФ, противоречит ее демократическим установлениям.

Итак, Конституционный Суд РФ констатирует: ограничение для занятия должности Президента РФ предполагает, что одно и то же лицо не может занимать ее более двух сроков, тогда как в настоящее время ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ связывает этот запрет с двумя сроками подряд. Введение этого нового по содержанию требования, направленного на упрочение гарантий периодической сменяемости Президента РФ, не может рассматриваться как несовместимое с положениями гл. 1, 2 Конституции РФ. Предусматривая более ограничительные в сравнении с действующими правила такой сменяемости, Закон о поправке вместе с тем установил на конституционном уровне гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение полномочий не в связи с отрешением от должности (ст. 92.1, 93, п. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ), что явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента РФ.

В то же время конституционный законодатель предусмотрел в ст. 81 (ч. 3.1) Конституции РФ в предлагаемой редакции, что поло-

¹ URL: <https://academia.ilpp.ru/izmenenie-konstitutsii-mneniya-kspertov/>; <https://www.fontanka.ru/2020/03/09/69021880/>; https://zakon.ru/blog/2020/03/19/pravovoj_analiz_zaklyucheniya_konstitucionnogo_suda_rf_1-z_ot_16_marta_2020_g; <https://echo.msk.ru/programs/graniweek/2571357-echo/>; <https://echo.msk.ru/programs/observation/2572539-echo/>

жение ее ст. 81 (ч. 3), ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента РФ, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможности занимать должность Президента РФ в течение сроков, допустимых указанным положением, а в ч. 6 ст. 3 Закона о поправке — что установленное ст. 81 (ч. 3, 3.1) Конституции РФ в редакции данного закона регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента РФ, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ на момент вступления указанной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента РФ после включения указанной редакции в текст Конституции РФ на установленное поправкой допустимое число сроков вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

Первое из этих положений носит общий характер, равно по юридической силе положению ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ, которое применяется с его учетом, и фактически определяет порядок вступления в силу изменения ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ, усиливающего (ужесточающего) предусмотренное ею ограничение. Второе конкретизирует его применительно к правоотношениям, сложившимся на момент возможного вступления соответствующих положений ст. 81 Конституции РФ в силу. При этом они выступают по существу переходными положениями по отношению к изменению ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ. Такое регулирование объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день возможного вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания должность Президента РФ как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд.

Решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является вопросом баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких

ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угрозы для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т.п.

В то же время если в Основном Законе вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение, с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся, прежде всего, развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда РФ.

Закон о поправке существенно расширяет возможности Федерального Собрания в сфере формирования исполнительной власти и контроля (например, новые п. «к», «м» ч. 1 ст. 102; новые подп. «а», «г» п. 1 ч. 1 ст. 103; новая ст. 103.1 Конституции РФ), совершенствуя тем самым конституционную модель разделения властей. При этом Государственная Дума приобретает более устойчивые позиции в системе сдержек и противовесов в связи с сокращением случаев, когда она подлежит обязательному роспуску (ч. 4 ст. 111, ч. 4 ст. 117 Конституции РФ в редакции данного закона). никоим образом не затрагиваются в негативном аспекте многопартийность и политическая конкуренция, притом что за последнее десятилетие в едином

комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации были приняты меры, направленные на их укрепление.

Соответственно, в Конституции РФ вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента РФ, может быть решен по-разному. В главах 1, 2, равно как и в гл. 9, не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность такого решения, которое предлагается реализовать в ст. 81 (ч. 3, 3.1) Конституции РФ и в ч. 6 ст. 3 Закона о поправке. Например, запрет присвоения власти в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ) не относится к ситуации, когда лицо избирается, пусть неоднократно и подряд, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституционному законодателю также не может быть отказано в дискреции, даже усиливая (ужесточая) предусмотренное ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ ограничение числа сроков, допустить возможность (с учетом этого и других изменений Конституции РФ) преодоления — в качестве переходной меры — ранее установленных ограничений.

Указание в определении Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 134-О на то, что два срока полномочий подряд, о чем идет речь в ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция РФ не допускает, основано на действующей в момент его принятия (и в настоящее время до возможного вступления в силу изменений, предусмотренных Законом о поправке) редакции ст. 81 (ч. 3) Конституции РФ, положение которой не было ни изменено, ни дополнено. Во всяком случае, оно не увязано в аргументации Конституционного Суда РФ с какими-либо положениями гл. 1, 2 Конституции РФ, которые позволяли бы рассматривать соответствующую позицию как общее правило, не обусловленное конкретным нормативным содержанием ст. 81 Конституции РФ.

Кроме того, в указанном определении подчеркивалось применительно к рассматриваемой в нем ситуации, что «Конституция Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в пункте 3 ее раздела второго "Заключительные и переходные положения" срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные статьей 81 (ч. 3) Конституции Российской Федерации». Это кардинальным образом отличается от ситуации, когда положениями ст. 81 (ч. 3.1) Конституции РФ в предлагаемой редакции и ч. 6 ст. 3 Закона о поправке и предусматривается специальная оговорка, не исключающая возмож-

ности занимать должность Президента РФ без учета числа сроков, в течение которых лицо, на которое распространяются эти положения, занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ. Таким образом, данная позиция, выраженная в указанном определении, по существу подтверждает возможность регулирования, предусмотренного в этом аспекте Законом о поправке¹.

С учетом того, что изменения в Конституцию РФ, предусмотренные ст. 1 Закона о поправке, включая ее ст. 81 (ч. 3.1), считаются одобренными, только если за них проголосовали более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, предполагается, что предусмотренная ею возможность занимать должность Президента РФ больше двух сроков подряд возникнет только в случае, если получит поддержку в результате волеизъявления народа Российской Федерации. Это придает дополнительную конституционную легитимность соответствующему решению.

Таким образом, положения, устанавливающие новые с точки зрения конституционного текста требования к лицам, претендующим на замещение указанных в Конституции РФ должностей, в том числе положение ее ст. 81 (ч. 3.1) в предлагаемой редакции и связанное с ним положение ч. 6 ст. 3 Закона о поправке, не противоречат основам конституционного строя и — с учетом как изложенных, так и иных конституционных принципов — соответствуют положениям гл. 1, 2, 9 Конституции РФ².

- 1 Многие полагают, что Конституционный Суд даст отрицательное заключение по поводу «обнуления сроков», ссылаясь на собственное решение от 5 ноября 1998 г. При этом сознательно или по недопониманию умалчивается, что Конституционный Суд тогда не решал вопроса о конституционности установленных сроков. Вопреки моим соображениям о необходимости дать нормативное толкование ст. 81 Конституции РФ, поскольку в будущем может возникнуть неопределенность, в частности «в связи с текущим законодательным процессом и в особенности в связи с изменениями конституционных норм» (Лазарев В.В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве. Судебные речи. М., 2015. С. 66), Конституционный Суд определил производство о толковании ст. 81 прекратить. Он решил по существу правоприменительный вопрос — какой срок, первый или второй, занимает должность Президента России Б.Н. Ельцин. Точно так же и в настоящее время не решается вопрос об изменении общего конституционного установления о сроках президентской власти — поставлен конкретный вопрос применительно к конкретному лицу и применительно к конкретной ситуации — открыть ли возможность В.В. Путину участвовать в очередной избирательной компании.
- 2 Противники поправки полагают, что положение ч. 3 ст. 81 Конституции РФ препятствует установлению чрезмерной единоличной власти, поскольку попытка извлечь право на установление чрезмерной единоличной власти на практике приравнивается к деятельности, направленной на обесценение основ демократии.

Вторыми по степени распространенности являются критические замечания в адрес законодателя и Конституционного Суда РФ по поводу того, что вместо одной поправки (в Законе о поправке намеренно, как того требует процитированное ранее положение из решения Конституционного Суда РФ, использовано единственное число) фактически в Конституцию РФ вносится множество разнородных, не связанных между собой поправок. Они, дескать, дезорганизуют текст Основного Закона, превращая его в лоскутное одеяло, и дезориентируют всех участников законодательного процесса, вынужденных голосовать за все поправки как за одну. Между тем такое распространенное мнение, как представляется, игнорирует наименование Закона о поправке, которое и придает единство всему содержанию закона. С нашей точки зрения, предлагается проникнутая единым содержанием поправка об усилении публичной власти во всех сферах жизни общества, что отражено в ее наименовании — «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Конституционный Суд РФ уже обозначил ранее понимание единства положений, охватываемых одной поправкой, в своем решении по толкованию ст. 136 Конституции. Теперь, в анализируемом заключении по Закону о поправке он демонстрирует связь соответствующих норм, чем раскрывается их единство по существу и, соответственно, отсутствие нарушения в представлении их гражданам для голосования единым пакетом.

В дискуссиях по проекту закона вплоть до направления его на второе чтение в Государственную Думу ставились вопросы между-

Обоснование тем, что поправки являются переходными положениями, неубедительно, поскольку Закон о поправках не влечет создания новой конституции, поправки правового пробела в функционировании государства не создают и переходного периода не предусматривают. В связи с этим новая норма противоречит ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, поскольку создает формальную основу для присвоения (путем удержания) властных полномочий конкретным лицом. Суд сослался только на принцип народовластия, который предполагает возможность избрания достойного кандидата на свободных, честных, прозрачных и конкурентных выборах, на институциональные гарантии в виде развитого парламентаризма, реальной многопартийности, политической конкуренции, эффективной модели разделения властей, снабженной системой сдержек и противовесов, обеспечением прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда РФ. Но, по убеждению либералов, ни один из перечисленных институтов в современной России эффективно не работает. Однако последнее обстоятельство, как представляется, даже если в нем есть зерно истины, не может быть положено в основу опровержения поправок вообще и анализируемой поправки в частности (см., например, https://zakon.ru/blog/2020/03/19/pravovoj_analiz_zaklyucheniya_konstitucionnogo_suda_rf_l-z_ot_16_marta_2020_g).

народно-правового характера, а именно не предполагается ли поправками оправдать отказ от следования международному праву.

Как представляется, в доктрине и на практике в России положения ст. 15 Конституции РФ всегда понимались как признание верховенства национальной конституции над любыми другими нормативными решениями национальных и международных органов. Вместе с тем в Законе о поправке ст. 79 предложено изложить в следующей редакции: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Отсюда дополнение ст. 125 Конституции РФ, согласно которому Конституционный Суд РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (п. «б» ч. 5.1).

Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств. Они, как указал Суд, не вступают в противоречие со ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ. Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

Конституционный Суд РФ согласился с конституционным закреплением его права устанавливать возможность исполнения Российской Федерацией решений межгосударственных органов, принятых на основе международных договоров Российской Федерации. Суд объяснил непротиворечие этой поправки ч. 4 ст. 15 Конституции РФ тем, что поправка закрепляет не отказ от исполнения решения от договора и основанного на нем решения, а лишь способ такого исполнения, который не противоречил бы Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу.

Какими бы значимыми ни являлись проблемы соотношения систем национального и международного права, для изучения российского конституционного правопорядка имеет значение то, как решаются собственно конституционные проблемы: форма правления и форма государственного устройства, организация публичной власти и правовой режим ее функционирования, предметы ведения и компетенция Федерации, субъектов Федерации, равно как и органов того и другого уровня.

Конституционный Суд РФ не прошел мимо дополнения и уточнения перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, заключив, что они также не могут рассматриваться как несовместимые с положениями гл. 1 Конституции РФ о федеративном устройстве, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения, нашедших отражение в ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ. При этом следует иметь в виду своего рода оговорку Конституционного Суда о том, что конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ и судов. Конституционный Суд РФ не оценивает целесообразность тех или иных вариантов нормативного регулирования, относящегося к федеральным органам государственной власти, его задача — определить, соответствует ли принципу разделения властей и другим основам конституционного строя конкретный вариант, нашедший отражение в ст. 1 Закона о поправке.

Статьей 1 Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений в гл. 4–7 Конституции РФ, касающихся организации, функциони-

рования и взаимодействия федеральных органов государственной власти — Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ, судов. Констатируя это, Конституционный Суд РФ указал, что развитие и конкретизация конституционно-правовых основ организации, компетенции и деятельности отдельных федеральных органов государственной власти осуществляются не гл. 1, 2 Конституции РФ, а положениями гл. 4 «Президент Российской Федерации», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство Российской Федерации», гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», которые могут быть изменены конституционным законодателем.

Изменения, касающиеся конституционного статуса Президента РФ, согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента РФ как главы государства в системе органов государственной власти. При этом указание на то, что Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ в предлагаемой редакции), во взаимосвязи с положением о том, что Председатель Правительства РФ организует работу Правительства РФ в том числе в соответствии с распоряжениями и поручениями Президента РФ и несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий (ст. 113 Конституции РФ в предлагаемой редакции), не вступает в противоречие со ст. 11 (ч. 1) Конституции РФ, где Правительство РФ как осуществляющее государственную власть названо в ряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами.

Указание на то, что Президент РФ в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (подп. 1 п. «б» ст. 83 Конституции РФ в предлагаемой редакции), согласуется со сложившейся практикой и направлено на придание ей конституционной легитимности.

Закрепление полномочия Президента РФ по формированию Государственного совета РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также полномочий по формированию Совета Безопасности РФ и Администрации Президента РФ и установление их основных функций (подп. 5 п. «е», п. «ж», «и»

ст. 83 Конституции РФ в предлагаемой редакции) не ведут к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в ст. 11 (ч. 1) Конституции РФ, и корреспондируют обязанности Президента РФ обеспечивать согласованные действия органов публичной власти.

Следует отметить, что поправки относительно правового положения и роли Администрации Президента РФ и Государственного совета РФ могут оказаться наиболее значимыми. Конституционный Суд РФ признал их ненарушающими нормы гл. 2 Конституции РФ, притом что их необходимо будет доктринально и практически вписывать в теорию разделения властей.

Согласно аргументации Конституционного Суда РФ, изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатность структуры Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия. При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, в составе Совета Федерации, а также при предоставлении Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации (п. «б», «в» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ в предлагаемой редакции) явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

В настоящее время Конституция РФ ни в гл. 1, 2, ни в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (ч. 2 ст. 121). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента РФ не может рассматриваться как несовместимое со ст. 10 Конституции РФ, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание то, что в соответстwu-

ющей процедуре участвуют Президент РФ и законодательная власть в лице Совета Федерации, которая не допускает немотивированного, ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

Законом о поправке вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ по запросу Президента РФ в отношении принятых в порядке, предусмотренном ст. 107 (ч. 2, 3), ст. 108 (ч. 2) Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ (п. «а» ч. 5.1 ст. 125). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4, ч. 1–2 ст. 15), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом РФ и тем самым на создание — в рамках дискреции конституционного законодателя — одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов.

Заметим, что хотя Суд и согласился с расширением своих полномочий — с правом проверять конституционность федеральных законов, не вступивших в законную силу (до их подписания Президентом РФ и по его запросу), — не исключено, что в перспективе ему придется решать сложные вопросы об отказе гражданам в обращении по конкретным случаям нарушения их прав. Перспектива конституционной жалобы в Конституционный Суд РФ на закон, уже проверенный на этапе его проекта, может создать дополнительные трудности. Доктринально еще предстоит оценить и дополнительные препятствия для обращения граждан в Конституционный Суд РФ (только после апелляционного и кассационного обжалования решения суда первой инстанции), хотя они подобны неоспоримым препятствиям обращения в ЕСПЧ. Но здесь, напротив, могут возникнуть вопросы неявного урезания полномочий Конституционного Суда РФ и соотношения его полномочий с полномочиями судов общей юрисдикции. Конституционный Суд РФ считает требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступающим в противоречие с правом граждан на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и более того — способствующим его реализации.

Изменения в регулирование элементов конституционного статуса Правительства РФ, установленных ст. 110 (ч. 1, 3), ст. 111 (ч. 1–4),

ст. 112, ст. 114 (подп. 1, 2 п. «в», подп. 1–6 ч. 1), ст. 115 (ч. 1, 3), ст. 117 (ч. 3–6), согласуются с местом Правительства РФ в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства РФ, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству РФ или отказе ему в доверии Государственной Думой.

Согласно предлагаемой редакции ст. 118 (ч. 3) Конституции РФ судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Как следует из взаимосвязи данной статьи со ст. 71 (п. «о»), 125, 126, 128 Конституции РФ, этот перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит ст. 10, 11 Конституции РФ, иным положениям гл. 1 Конституции РФ, а также гл. 2, 9. Следует отметить, что для ряда субъектов Российской Федерации потребуются дополнительная законодательная работа, поскольку именно они располагают правом устанавливать свои органы власти и должны решить судьбу созданных ими конституционных судов, возможно заменив их иными органами конституционного контроля.

Дополнение Законом о поправке ст. 118 (ч. 2), ст. 126, 128 (ч. 3) Конституции РФ указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства наряду с гражданским и административным также не вступает в противоречие с положениями гл. 1, 2 Конституции РФ, поскольку при этом учитывается наличие в судебной системе Российской Федерации арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом РФ, в особом процессуальном порядке, обусловленном, прежде всего, субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров.

На уточнение функций высших органов судебной власти — Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ — направлено изменение Законом о поправке ст. 125, 126 Конституции РФ.

Предлагаемые новой редакцией ст. 125 полномочия Конституционного Суда РФ находятся в пределах дискреции конституционного законодателя. Согласно ст. 125 (ч. 1) Конституции РФ в предлагаемой редакции изменяется количество судей Конституционного Суда РФ — с 19 на 11, в число которых входят Председатель Конституционного Суда РФ и его заместитель, что, по заключению Суда, также

находится в пределах дискреции конституционного законодателя. Предусмотренное переходное регулирование согласуется с принципами независимости и несменяемости судей и не противоречит ст. 15 (ч. 1) Конституции РФ, поскольку является приемлемым способом достижения баланса конституционных ценностей применительно к решению этого вопроса.

Статья 1 Закона о поправке предусматривает дополнение ст. 129 Конституции РФ указанием на основные функции прокуратуры Российской Федерации, чем закрепляется ее место в механизме обеспечения законности в соответствии со ст. 15 (ч. 2) Конституции РФ.

В главы 4, 5, 7 Конституции РФ вносятся изменения, в соответствии с которыми меняется порядок назначения прокуроров. В частности, Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ, тогда как в настоящее время согласно Конституции РФ Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ, а прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации. Данные изменения не могут расцениваться как несовместимые с принципами федеративного устройства, поскольку эти принципы не предполагают обязательного непосредственного участия субъектов Российской Федерации в формировании федеральных органов государственной власти, к которым относится прокуратура Российской Федерации, и поскольку новая процедура предусматривает участие в решении соответствующих кадровых вопросов Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, представляющей прежде всего субъекты Российской Федерации. Они также не могут рассматриваться как ставящие под сомнение независимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в рамках ее компетенции и как нарушающие принцип разделения властей.

Отдельная группа изменений положений гл. 3–7 Конституции РФ, предусмотренная ст. 1 Закона о поправке, касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности Президента РФ, сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра, иного руководителя федерального органа

исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), судьи, прокурора (ч. 3 ст. 77; ч. 5 ст. 78; ч. 2, 3, 3.1 ст. 81; ч. 4 ст. 95; ч. 1 ст. 97; п. «е» ч. 1 ст. 103; ч. 4 ст. 110; ст. 119; ч. 2 ст. 129 Конституции РФ в предлагаемой редакции).

Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Президентом РФ может стать только гражданин Российской Федерации, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Однако требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятой в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для Президента РФ устанавливается повышенное требование к сроку постоянного проживания в Российской Федерации — не менее 25 лет. Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судьи вводится требование о постоянном проживании в Российской Федерации.

Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителя федерального государственного органа, сенатора Российской Федерации, Председателя Правительства РФ, заместителя

Председателя Правительства РФ, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти вводится требование о достижении 30-летнего возраста.

Предусматривается возможность установления федеральным законом дополнительных требований к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), к судьям судов Российской Федерации.

При этом в перечень предметов ведения Российской Федерации включено установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (п. «т» ст. 71 Конституции РФ в предлагаемой редакции).

Конкретные условия замещения перечисленных в Конституции РФ публичных должностей и требования к лицам, их замещающим, не должны противоречить ст. 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 16, 19, 32, 62 Конституции РФ.

Вводимые Законом о поправке предписания направлены на защиту суверенитета Российской Федерации, а в части возрастных требований обусловлены необходимостью наличия у претендента на соответствующую должность определенного жизненного опыта. Конституционный Суд РФ ранее указал, что ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ закрепляет право быть избранным в органы государственной власти именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством. На нормативное содержание пассивного избирательного права может влиять наличие у гражданина Российской Федерации политико-правовой связи с другим государством, то есть его пребывание в гражданстве иностранного государства. Конституция РФ, предусматривая в ст. 62 (ч. 2) специальную норму, предполагающую возможность установления федеральным законом особенностей правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, допускает тем самым и возможность специального правового регулирования прав и свобод,

прежде всего политических, данной категории граждан Российской Федерации, включая пассивные избирательные права как институт суверенной государственности, приобретение которых связывается по общему правилу с наличием у лица гражданства. Гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные вытекающие из законов данного иностранного государства обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции РФ (определение от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О).

Это применимо и к иным перечисленным в Конституции РФ должностям, замещая которые гражданин может принимать единичное публично-властное решение, то есть установление соответствующих требований допустимо как на конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания — федеральным законом.

Вышеизложенное не противоречит выводу Конституционного Суда РФ, сформулированному в постановлении от 22 июня 2010 г. № 14-П, о том, что положения федерального закона, лишаящие гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции РФ (ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 32, ч. 3 ст. 55), — данный вывод был адресован федеральному законодателю, касался пределов его конституционных полномочий и не может рассматриваться как связывающий конституционного законодателя.

Кроме того, гражданин Российской Федерации не лишен возможности отказаться от гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и тем самым снять препятствие для занятия соответствующих публичных должностей.

То же самое в равной мере справедливо и применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (порядок реализации которого должен быть установлен федеральным законом), поскольку это также подразумевает наличие у лица, замещающего соответствующую должность, жизненных интересов за пределами Российской Федерации и делает его уязвимым перед посторонним влиянием.

Введение отдельных требований о постоянном проживании в Российской Федерации, причем не увязанных с конкретным его сроком, а также о достижении 30-летнего возраста не может расцениваться как несовместимое с положениями гл. 1, 2 Конституции РФ. В этих главах не содержится положений, которые исключали бы возможность закрепления требований к достижению определенного возраста лицами, претендующими на замещение публичных должностей, а потому предлагаемое требование (тем более что согласно ему необходимый возраст меньше установленного для кандидата на должность Президента РФ) не может рассматриваться как чрезмерное и не согласующееся с принципами демократического государства и равенства.

Повышение же требования о продолжительности проживания в Российской Федерации (с 10 до 25 лет) к кандидату на должность Президента РФ — с учетом особых правил для граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства, — не противоречит гл. 1, 2 Конституции РФ. Введение для Президента РФ требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета.

Этим статусом предопределяется возможность закрепления в Конституции РФ ряда специальных требований к кандидату на должность Президента РФ, гарантирующих его правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством.

В частности, требование об отсутствии в прошлом гражданства иностранного государства даже применительно к случаям, когда иностранный гражданин получил гражданство Российской Федерации в порядке натурализации, является допустимой и применяемой в мировой практике конституционного регулирования гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия занятия должности главы государства. Конституция РФ может своими предписаниями обеспечивать уверенность в стабильности правовой связи соответствующего лица с Российской Федерацией, в том числе с учетом того, что факт перехода лица в прошлом из гражданства другого государства в российское способен восприниматься как снижающий такую уверенность. Это согласуется с положениями Конституции РФ о суверенитете Российской Федерации (ч. 1 ст. 4) и народовласти (ч. 1 ст. 3).

Названные требования текстуально вынесены (выделены) из гл. 2 Конституции РФ, в которую включена ст. 32, гарантирующая право на участие в управлении делами государства, в том числе право быть избранным, и по сути представляют не столько элемент регулирования пассивного избирательного права, сколько элемент особого статуса Президента РФ. В любом случае они являются специальными нормами в рамках единого конституционного регулирования. В таком качестве они не могут — в части требования об отсутствии в прошлом гражданства другого государства — рассматриваться как вступающие в конфликт с положением ст. 6 (ч. 1) Конституции РФ о равенстве гражданства независимо от оснований приобретения. Последнее означает, что все граждане Российской Федерации независимо от оснований приобретения гражданства обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ, но не исключает наличия специальных условий, установленных Конституцией РФ, для выполнения гражданами наиболее значимых публичных функций.

Однако наличие у гражданина в прошлом вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, могло быть связано с исполнением им обязанностей перед Российской Федерацией или Союзом ССР. Применительно к таким случаям исходя из целевого назначения соответствующего требования данное обстоятельство не должно расцениваться как препятствие для занятия должности Президента РФ.

Статьей 1 Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционное регулирование организации и функционирования

местного самоуправления. В СМИ высказывались опасения, что Суд проигнорирует положение ст. 12 Конституции РФ, где прямо указано, что органы местного самоуправления (муниципальная власть) не входят в систему органов государственной власти (что соответствует общепризнанным нормам международного права, в частности ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления). Но опасения эти, по нашему мнению, отпадут, если вникнуть в понятие публичной власти, которое не тождественно власти государственной.

В главу 4 «Президент Российской Федерации» (ч. 2 ст. 80) и гл. 8 «Местное самоуправление» (ч. 3 ст. 132) Конституции РФ включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Также предлагается указать в ст. 132 (ч. 3) Конституции РФ, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Констатируя эти положения, Конституционный Суд РФ указал: «Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации — России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следова-

тельно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом». И далее идут ссылки на уже принятые ранее решения.

В функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2, 18 Конституции РФ), что предполагает согласованность действий различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления от 24 декабря 2012 г. № 32-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах

взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией РФ именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), так и в иных формах (постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается, прежде всего, функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями ст. 12 Конституции РФ, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной

власти в пределах его полномочий, притом что гл. 1, 2 Конституции РФ не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Предлагаемое изменение в ст. 133 Конституции РФ, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует гл. 1, 2 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ не обошел вниманием и те поправки, которые вызывают полное понимание граждан в идеологической плоскости, которые носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения гл. 1, 2 Конституции РФ ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них. В частности, Конституционный Суд РФ не считает включение в текст Конституции РФ указания на веру в Бога противоречащим ст. 14, 28, 19 (ч. 2) Конституции РФ в связи с его формулировкой как не отменяющей светского характера государства.

Вместе с подтверждением статуса Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР Конституционный Суд РФ признал конституционно оправданным и согласованным с основами конституционного строя России предлагаемое установление в ст. 67 (ч. 2.1) Конституции РФ запрета не только действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, указав, что такой запрет, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать положения не только ст. 29 (ч. 2) Конституции РФ, но и ст. 13 (ч. 5), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частно-

сти, на нарушение целостности Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям в силу ст. 4 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.

Глава 3 Конституции РФ дополняется рядом положений: минимальный размер оплаты труда гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации; осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом; гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 5, 6, 7 ст. 75). Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда РФ о том, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (постановление от 19 июня 2002 г. № 11-П; определение от 4 октября 2005 г. № 364-О, от 2 апреля 2009 г. № 476-О-П и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных в ст. 7 Конституции РФ. Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные полномочия и функции государства, как указал Конституционный Суд РФ, по содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных гл. 2 Конституции РФ, корреспондируют следующим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (ст. 7, 19), а потому не могут расцениваться как несовместимые с положениями гл. 1, 2 Конституции РФ.

Указание в новой ст. 75.1 Конституции РФ на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, в правовом регу-

лировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности, а также конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (ст. 7, ч. 3 ст. 17, Конституции РФ).

Конституционный текст дополнился положениями об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации — русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Включение данных положений в текст Конституции РФ, по заключению Конституционного Суда, не может рассматриваться как несовместимое с положениями гл. 1, 2 Конституции РФ.

Обратим внимание на вопросы, которые являлись объектом разных интерпретаций ряда решений ЕСПЧ. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 сентября 2014 г. № 24-П, по смыслу ст. 38 (ч. 1) Конституции РФ семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества,

его социокультурных и иных исторических характеристик Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения, не отрицая при этом необходимости учета требований Конституции РФ и международно-правовых актов относительно индивидуальной автономии личности. Поскольку одно из предназначений семьи — рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины, что согласуется со ст. 7, 38 Конституции РФ и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах (ст. 23) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 12), предусматривающим возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права. Ни из Конституции РФ, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола (определения Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 496-О, от 19 января 2010 г. № 151-О-О).

Вместе с тем это не означает, что предлагаемое положение о браке как о союзе мужчины и женщины снимает с государства конституционные обязанности не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни, уважать связанные с нею различия, принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации, и обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав на основе закрепленного в ст. 19 (ч. 1) Конституции РФ принципа равенства всех перед законом и судом. Следовательно, данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является сохранение и развитие человеческого рода. Вышеизложенное в полной мере относится и к закреплению такого полномочия Правительства РФ, как обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ в предлагаемой редакции).

Конституционный Суд РФ в своем заключении касается всех поправок, вошедших в оцениваемый им Закон о поправке. Нами

рассмотрены наиболее важные из материально-правовых. Но дискуссиям подверглись и некоторые процессуальные новеллы, связанные с принятием и вступлением в силу предлагаемых поправок. В первую очередь это касается института общероссийского голосования. Позиция Конституционного Суда РФ, как представляется, обусловлена развитием общественных отношений и появлением так называемых последующих пробелов, отсутствием норм, регулирующих специфику момента. Суд констатировал, что общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу ст. 1 (ч. 1), ст. 3 (ч. 1, 2), ст. 32 (ч. 1) Конституции РФ оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке ст. 136 Конституции РФ. Таким образом, конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и по смыслу ст. 3, 108, 136 Конституции РФ отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, а значит, является конституционно оправданным.

Статьи 2, 3 Закона о поправке не содержат предписаний о числе граждан, которые должны принять участие в общероссийском голосовании, чтобы оно было признано состоявшимся. В связи с этим ч. 5 ст. 3 данного закона установлено, что изменения в Конституцию РФ, предусмотренные его ст. 1, считаются одобренными, если за них проголосовали более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. Принимая такое решение, конституционный законодатель был вправе исходить из того, что при обеспечении свободного участия граждан в общероссийском голосовании и достоверного определения его результатов добровольный отказ от участия в нем какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным осознанным выбором, не может пре-

пятствовать конституционно значимому установлению итогового — как положительного, так и отрицательного — волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия. Соответственно, приведенное регулирование не может рассматриваться как отступление от требований гл. 1, 2 Конституции РФ. Не противоречит оно и ее ст. 135 (ч. 3), согласно которой условием принятия новой конституции на всенародном голосовании является участие в нем более половины избирателей, поскольку речь идет о внесении поправки в Конституцию РФ, а не о принятии нового Основного Закона.

В целом регулирование всех вопросов, связанных с проведением голосования, по заключению Конституционного Суда РФ, соответствует общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям гл. 1, 2 Конституции РФ, как и в целом ст. 2 Закона о поправке, которая направлена на обеспечение подготовки и проведения общероссийского голосования, в том числе на решение организационных вопросов и обеспечение удобства граждан при волеизъявлении.

В результате оценки всего комплекса поправок, нашедших отражение в Законе о поправке, Конституционный Суд РФ пришел к заключению:

- 1) порядок вступления в силу ст. 1 Закона о поправке соответствует Конституции РФ;
- 2) не вступившие в силу положения Закона о поправке соответствуют положениям гл. 1, 2, 9 Конституции РФ.

6. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Либералы, вопреки всякой логике, расценивают предлагаемые поправки как конституционный переворот. В действительности никакого переворота, никакой измены существующему государственному строю нет. Напротив, есть только его усиление. По общему признанию (не исключая и либералов) Россия по Конституции 1993 г. является президентской республикой. Переворот был бы, если бы предлагался переход к республике парламентарной. Но ни в заявлениях правящей элиты, ни в предлагаемых поправках движения в этом направлении нет. Скорее наоборот — Президент РФ не раз подверг сомнению данную форму правления для России. Особый вопрос — как относиться к сильной власти действующего Президента РФ. Позитивное отношение к этому вопросу мною отражено в статье

«Оценивать рационально и конкретно-исторически» (<https://www.advgazeta.ru/mneniya/otsenivat-ratsionalno-i-konkretno-istoricheski/>). В ней содержится посыл оценивать демократию во всем богатстве ее содержания, принимая во внимание в том числе и те негативные обстоятельства, которые она влечет: дороговизну ее институтов, неоперативность принятия решений, рост правонарушений и пр. Многие факты свидетельствуют об имеющихся место перекосах, когда права гражданина превозносятся в ущерб его обязанностям. Разумеется, и у государства есть обязанности, а у сильного государства они еще более значительные. Позитивная конституционная ответственность сильного президента страны возрастает в большой степени (неслучайно рабочей группой предлагалось закрепить ее в одной из поправок). В США и европейских государствах могли критиковать состояние прав и свобод граждан в КНР, но не является ли убедительным ответом на эту критику выход Китая на первые позиции в экономике или, что в настоящее время более чем актуально, решение проблемы с коронавирусом?

И наконец, переворот осуществляется тогда, когда новые люди, часто не известные широкой общественности политические экстремалы, стремительно захватывают власть. В нашем случае по общему признанию все поправки предлагаются с целью поддержания тех, кто осуществляет публичную власть на протяжении последних десятилетий. Идет эволюционное развитие российской Конституции.

7. СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 300.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации // СЗ. РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П по делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции РФ // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.
11. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 134-О // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.
12. Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.
13. Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>
14. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2015.
15. Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции — без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2 (238).
16. Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография / В.Д. Зорькин. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2020.
17. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2019.
18. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева . — ???
19. Краснов М.А. Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1.
20. Лазарев В.В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве. Судебные речи. — М.: ИНФРА-М, 2015.
21. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Спарк, 2004.
22. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. — М.: Юристь, 1998.