



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас

**Тематический
комментарий
к Закону 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»**

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
НОРМА
2020

УДК 342.4
ББК 67.400.11,021
Х12

Рецензент:

Бондарь Н.С., судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Хабриева Т.Я., Клишас А.А.

Х12 Тематический комментарий к Закону 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» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 240 с.

ISBN 978-5-00156-090-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-108684-1 (ИНФРА-М, online)

Закон 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» имеет особый статус в системе законодательства. Он служит формой юридического закрепления поправок к Конституции России, основанием для внесения в нее изменений, правовым подтверждением легитимности обновленного текста Основного Закона страны. В отличие от аналогичных законов 2008 и 2014 гг. он отражает самые масштабные конституционные преобразования в России со времени принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года, содержит не только конституционные новеллы, но и положения, закрепляющие ранее неизвестные отечественной конституционной практике институты и процедуры, обеспечивающие вступление в силу новых конституционных норм. Его положения являются ориентиром для дальнейшего обновления российского законодательства и правовой системы в целом.

Назначение комментария – сделать максимально доступными и понятными для самой широкой аудитории цели и содержание конституционной модернизации, конкретно-исторический смысл поправок к Основному Закону России, их обусловленность национальными интересами и тенденциями глобального конституционного развития.

Комментарий к Закону о поправке – тематический, он построен в соответствии с основными целевыми блоками комментируемых норм. Такая структура, по мнению авторов, позволяет в более удобном для читателя формате раскрыть волю конституционного законодателя, а также суть положений Закона о поправке, не подлежащих включению в текст Конституции и имеющих прямое действие.

Издание подготовлено сопредседателями рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, принимавшими непосредственное участие в проектировании данного Закона и его обсуждениях в научном сообществе, с представителями институтов гражданского общества, зарубежными экспертами, а также в палатах российского парламента и в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Для широкого круга читателей – представителей органов государственной власти и местного самоуправления, ученых-юристов и практиков, а также всех, интересующихся вопросами конституционного строительства в России и за рубежом.

УДК 342.4
ББК 67.400.11,021

ISBN 978-5-00156-090-6 (Норма)
ISBN 978-5-16-108684-1 (ИНФРА-М, online)

© Хабриева Т.Я., 2020
© Клишас А.А., 2020

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

T.Y. Khabrieva, A.A. Klishas

**Thematic
commentary
to the Law of the Russian Federation**

**ON THE AMENDMENT
TO THE CONSTITUTION
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

of March 14, 2020 N 1-FKZ

**«ON IMPROVING THE REGULATION
OF CERTAIN ISSUES OF THE ORGANIZATION
AND FUNCTIONING
OF PUBLIC AUTHORITIES»**

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
NORMA
2020

Reviewer:

Bondar N.S., judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honoured Science Worker of the Russian Federation

Khabrieva T.Y., Klishas A.A.

Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 N 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities» / T.Y. Khabrieva, A.A. Klishas. — Moscow : Norma : INFRA-M, 2020. — 240 p.

ISBN 978-5-00156-090-6 (NORMA)

ISBN 978-5-16-108684-1 (INFRA-M, online)

The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority» has a special status in the legislative system. This Law serves as a form of legal consolidation of amendments to the Russian Constitution, as a basis for making changes to it, and as a legal confirmation of the legitimacy of the Basic Law's updated text. Unlike other similar laws of 2008 and 2014, it reflects the most extensive constitutional changes in Russia since the adoption of the Constitution of the Russian Federation on December 12, 1993. It contains not only constitutional novelties, but also establishes previously unknown in Russian constitutional practice institutions and procedures that ensure the entry into force of new constitutional norms. Its provisions are a guideline for further updating Russian legislation and the legal system as a whole.

The purpose of the commentary is to make the goals and content of constitutional modernization, the specific historical meaning of amendments to the Russian Basic Law, their conditionality to national interests and trends in global constitutional development as accessible and understandable as possible for the widest audience.

The commentary to the Law on the Amendment is thematic; it is constructed in accordance with the main target units of its norms. This structure, according to the authors, makes it possible to reveal the will of the constitutional legislator in a more convenient format for the reader, as well as the provisions of the Law on the Amendment that are not subject to inclusion in the text of the Constitution and have direct effect.

The publication was prepared by the co-chairs of the working group on the preparation of proposals for amendments to the Constitution of the Russian Federation, who were directly involved in the design of this Law and its discussions in the scientific community, with representatives of civil society institutions, foreign experts, as well as in the Chambers of the Russian Parliament and in legislative (representative) bodies of the constituent entity of the Russian Federation.

For a wide range of readers – representatives of state and local authorities, legal scholars and practitioners, as well as anyone interested in issues of constitutional construction in Russia and abroad.

For a wide range of readers – citizens of Russia, representatives of public organizations, state authorities, local self-government, as well as lawyers, state scientists, practicing lawyers.

АВТОРЫ

Талия Ярулловна Хабриева, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), заместитель президента Российской академии наук (РАН), член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), академик РАН, действительный член Международной академии сравнительного права (штаб-квартира г. Париж), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан;

Андрей Александрович Клишас, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

AUTHORS

Taliya Yarullova Khabrieva, the Co-chairman of the Working Group on preparation of proposals on amendments to the Constitution of the Russian Federation, the Official Representative of the President of the Russian Federation in Chambers of Federal Assembly of the Russian Federation in considering the Draft Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On improving the regulation of certain issues of the organization of public authorities», Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Deputy President of Russian Academy of Sciences, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe), Member of the Russian Academy of Sciences, Member of the International Academy of Comparative Law (Paris), Doctor of Law, Professor, Honoured Science Worker of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan;

Andrey Alexandrovich Klishas, the Co-chairman of the Working Group on preparation of proposals on amendments to the Constitution of the Russian Federation, the Official Representative of the President of the Russian Federation in Chambers of Federal Assembly of the Russian Federation in considering the Draft Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On improving the regulation of certain issues of the organization of public authorities», Chairman of the Federation Council Committee on Constitutional Legislation and State of Federation Council Of The Federal Assembly Of The Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	12
ВВЕДЕНИЕ	13
§ 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ	25
§ 2. НЕДОПУСТИМОСТЬ ОТЧУЖДЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	29
§ 3. ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА, ЗАЩИТА ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРАВДЫ. ДЕТИ КАК ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	34
§ 4. ЯЗЫК, КУЛЬТУРА, ЭТНОКУЛЬТУРНОЕ МНОГООБРАЗИЕ И ПОДДЕРЖКА СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ	46
§ 5. ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕНОСА В ДРУГИЕ ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	53
§ 6. РАСШИРЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	55
§ 7. РАСШИРЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ	65
§ 8. СОЦИАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ГАРАНТИИ	71
§ 9. ТРЕБОВАНИЯ К ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦАМ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	79
§ 10. ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	88
§ 11. ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ	100
§ 12. ТРЕБОВАНИЯ К КАНДИДАТУ НА ДОЛЖНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОГРАНИЧЕНИЕ СРОКОВ ПОЛНОМОЧИЙ	105
§ 13. ГАРАНТИИ ПРЕЗИДЕНТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕКРАТИВШЕМУ СВОИ ПОЛНОМОЧИЯ, И ОТРЕШЕНИЕ ЕГО ОТ ДОЛЖНОСТИ	113
§ 14. ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ. СЕНАТОРЫ	121
§ 15. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ	125

§ 16. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	128
§ 17. ОТСТАВКА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫХ ЧЛЕНОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	138
§ 18. ПЕРСОНАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЕРЕД ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	143
§ 19. РАСШИРЕНИЕ ПРЕДМЕТНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ И ПОЛНОМОЧИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	147
§ 20. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	160
§ 21. ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ СУДЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ИХ ПОЛНОМОЧИЙ.....	166
§ 22. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ КАК ВЫСШИЙ СУДЕБНЫЙ ОРГАН КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ	173
§ 23. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ.....	187
§ 24. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ.....	195
§ 25. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ И ИНЫЕ ОРГАНЫ СО СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИЕЙ	200
§ 26. ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	207
§ 27. ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПО ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	214
§ 28. ПОРЯДОК ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	229

CONTENT

LIST OF ABBREVIATIONS.....	12
INTRODUCTION	13
§ 1. FEDERAL TERRITORIES.....	25
§ 2. INADMISSIBILITY OF ALIENATION OF THE TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION	29
§ 3. CONTINUITY IN THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN STATE, PROTECTION OF HISTORICAL TRUTH AND CHILDREARING AS FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL VALUES	34
§ 4. LANGUAGE, CULTURE, ETHNIC AND CULTURAL DIVERSITY AND SUPPORT OF COMPATRIOTS ABROAD	46
§ 5. THE POSSIBILITY OF TRANSFERRING FEDERAL GOVERNMENT BODIES TO OTHER CITIES	53
§ 6. ACCRETION OF THE COMPETENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION	55
§ 7. ACCRETION OF THE JOINT JURISDICTION COMPETENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS CONSTITUENT ENTITIES	65
§ 8. SOCIAL STANDARDS AND GUARANTEES	71
§ 9. REQUIREMENTS FOR PUBLIC OFFICIALS.....	79
§ 10. SUPREMACY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION	88
§ 11. STATE POLICY IN THE FIELD OF PEACE AND SECURITY	100
§ 12. REQUIREMENTS FOR CANDIDATE FOR PRESIDENCY OF THE RUSSIAN FEDERATION AND TERMS LIMITS.....	105
§ 13. GUARANTEES TO THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION WHO HAS TERMINATED HIS POWERS, AND HIS REMOVAL FROM OFFICE.....	113
§ 14. FORMATION OF THE FEDERATION COUNCIL. SENATORS	121
§ 15. PARLIAMENTARY CONTROL	125

§ 16. PROCEDURE FOR FORMING THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND OTHER FEDERAL EXECUTIVE BODIES	128
§ 17. RESIGNATION OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND INDIVIDUAL MEMBERS OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION	138
§ 18. PERSONAL RESPONSIBILITY OF THE PRIME MINISTER OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION	143
§ 19. EXPANDING THE SUBJECT COMPETENCE AND POWERS OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION	147
§ 20. IMPROVEMENT OF CERTAIN PROVISIONS ON THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	160
§ 21. PROCEDURE FOR APPOINTING FEDERAL JUDGES AND TERMINATING THEIR POWERS.....	166
§ 22. THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE HIGHEST JUDICIAL BODY OF CONSTITUTIONAL CONTROL.....	173
§ 23. PRELIMINARY CONSTITUTIONAL REVIEW.....	187
§ 24. PROCEDURE FOR FORMING PROSECUTOR'S OFFICES	195
§ 25. THE STATE COUNCIL AND OTHER BODIES WITH SPECIAL COMPETENCE.....	200
§ 26. UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY.....	207
§ 27. PROCEDURE FOR PREPARING AND CONDUCTING THE ALL-RUSSIAN VOTE ON THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	214
§ 28. PROCEDURE FOR ENTRY INTO FORCE OF CERTAIN PROVISIONS OF THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION	229

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Закон о поправке — Закон 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» (Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416);

Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. — Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855);

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

Венецианская комиссия Совета Европы — Европейская комиссия за демократию через право;

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека.

ВВЕДЕНИЕ

15 января 2020 г. Президент России на церемонии оглашения ежегодного Послания Федеральному Собранию¹ выступил с инициативой о внесении изменений в Конституцию РФ. В тот же день была создана рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию². В ее состав (75 человек) вошли представители самых разных групп населения, профессиональных сообществ: врачи, учителя, спортсмены, деятели науки, культуры, искусства, предприниматели, лидеры профсоюзных и других общественных организаций, депутаты, политики и, конечно, правоведаы.

20 января Президент внес в Государственную Думу проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Процесс модернизации Конституции был начат главой государства, но разработка изменений Основного Закона почти сразу превратилась в коллективное конституционное творчество граждан. Рабочая группа стала одним из основных каналов выражения народной конституционной (правотворческой) инициативы.

Конституционные новеллы проектировались при самом широком и непосредственном участии населения (рабочая группа обобщила более 1000 предложений), и их судьба в конечном счете была решена гражданами в ходе общероссийского голосования. Ему предшествовало одобрение Закона о поправке Государственной Думой³ и Советом Федерации Феде-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. № 7.

² Распоряжение Президента РФ от 15 января 2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Постановление Государственной Думы от 11 марта 2020 г. № 7867-7 ГД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7#bh_histras

рального Собрания Российской Федерации¹ (11 марта 2020 г.), а также законодательными органами субъектов Российской Федерации (12, 13 марта 2020 г.). Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16 марта 2020 г. подтвердил соответствие Закона о поправке положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию, проведение которого согласно Закону стало обязательным условием вступления поправок в силу, первоначально было запланировано на 22 апреля 2020 г., но из-за сложной эпидемиологической обстановки в связи с пандемией, вызванной распространением коронавирусной инфекции, было перенесено на более поздний срок и состоялось 1 июля этого года.

Явка на общероссийское голосование составила 67,97%, изменения поддержали 77,92 % принявших в нем участие россиян². Президент России 3 июля 2020 г. подписал Указ № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», в соответствии с которым изменения Конституции РФ, предусмотренные ст. 1 Закона о поправке, вступили в силу 4 июля 2020 г.

Комментируемый закон — не совсем обычный. Он, как и другие немногочисленные законы о поправке к Конституции РФ³, имеет особые статус и место в системе законодательства,

¹ Постановление Совета Федерации от 11 марта 2020 г. № 75-СФ // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7#bh_histras

² Высокий уровень поддержки поправок гражданами России фиксировался результатами социологических опросов на протяжении всего времени подготовки к проведению общероссийского голосования и был подтвержден его итогами. Это свидетельствует о высокой степени социальной солидарности российских граждан, наличии устойчивого общественного запроса на реализацию комплексной социальной политики государства (о важности социальной политики и повестки в государственном строительстве см. подробнее: *Клишас А.А.* Сообща — победим // Российская газета. 2020. № 8141; *Его же.* Юридический код государства: вопросы теории и практики. М., 2019).

³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»; Закон РФ о поправке к Консти-

которые были выявлены Конституционным Судом РФ в процессе толкования Основного Закона России¹. Суд указал, что положения ст. 136 Конституции РФ, регламентирующие порядок принятия и вступления в силу поправок к ее главам (с 3 по 8) могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Этой правовой позицией Конституционного Суда руководствовался законодатель при принятии Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Такого рода акты служат инструментом специального регулирования, предусмотренного гл. 9 Конституции РФ². Комментируемый Закон принят не для обеспечения реализации конституционных норм, а с целью их изменения в той части, в которой это допускается Конституцией государства. Он юридически оформляет поправки к Основному Закону и в связи с этим выполняет особые функции в правовой системе России.

Закон о поправке 2020 г. уникален, так как в отличие от аналогичных законов:

- содержит не одну, а множество поправок к Конституции, несмотря на название, которое предопределено законом³;
- объединяет в своем тексте поправки и положения, обеспечивающие вступление их в силу;

туции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ.

² Там же.

³ См.: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

– устанавливает более сложный по сравнению с учрежденным в ст. 136 Конституции РФ порядок введения его норм в действие, ранее не известный отечественной конституционной практике.

Закон о поправке закрепляет самые масштабные конституционные преобразования в России со времени принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г., а именно:

– расширяет ценностный каталог Конституции РФ, обеспечивает более рельефное отражение в нем исторических истоков, духовных традиций и собственных идеалов российского общества;

– конкретизирует параметры социального государства;

– фиксирует современные очертания формы российского государства;

– отражает совершенствование механизма государства и осуществления публичной власти;

– меняет соотношение приоритетов открытости российской правовой системы и ее защищенности от внешнего воздействия за счет встраивания в Конституцию и конституционное законодательство новой (но уже апробированной благодаря деятельности Конституционного Суда РФ) формулы соразмерности универсальных и национальных правовых ценностей, принципов и норм.

При этом поправки не затронули содержание гл. 1, 2 и 9 Основного Закона: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, порядок изменения Конституции.

Для правильного понимания сущности, целей и специфики конституционной модернизации, проведенной с помощью принятия данного Закона, и соответственно, для уяснения содержания его норм, важно истолковать изменения Конституции РФ в контексте глобального конституционного развития и его мировых трендов, разъяснить конкретно-исторический смысл поправок к Основному Закону России.

В начале третьего тысячелетия во многих странах мира произошли масштабные конституционные преобразования, назначение и динамика которых заметно отличаются от подобных

процессов прежних лет. Большая часть конституций, действующих в современных государствах, подверглась коррекции. Это коснулось и «старых» конституций (Великобритания, Франция), и достаточно «молодых» основных законов. Немало конституционных реформ только за последнее десятилетие произошло в государствах постсоветского пространства. Очередные модификации конституций осуществлены в Азербайджане, Армении, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане, Грузии и Украине. Сходные процессы наблюдаются в большинстве стран евразийской правовой группы, включая Турцию. В этих государствах продолжается поиск оптимальных форм правления, государственного устройства, отвечающих внутренним политическим, социальным, экономическим и другим процессам. Большинство изменений конституций связано с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией их текста, не затрагивающей приходу конституционно-правовых институтов.

Основные изменения конституций, принятых в 1990-х гг. в бывших советских республиках, как правило, касаются четырех блоков положений: взаимоотношения законодательной и исполнительной властей (в части прерогатив главы государства); прав и свобод человека и гражданина; судебной власти (зачастую в этот блок включается регламентация положения органа конституционного контроля); сферы прокуратуры. Наиболее распространенным конституционным изменением последнего десятилетия стало перераспределение властных полномочий и компетенции высших государственных органов, которое в ряде случаев повлекло за собой существенные корректировки формы (системы) организации государственной власти. В целом конституционные изменения в этих странах имеют неодинаковую глубину и масштаб — от узконаправленной модернизации, частичной реформы до полного пересмотра основного закона.

Это, с одной стороны, иллюстрирует распространенность практики изменения конституции, с другой стороны, убеждает в том, что конституция — развивающаяся правовая материя, способная к обновлению. Она должна отражать правовое

развитие, меняться под «давлением» объективных обстоятельств и по запросу общества, адаптироваться к новым условиям, наполняться актуальным содержанием. Излишняя консервация основного закона способна вызвать значительное общественное напряжение и привести к нарушению эволюции государственности. Так было в социалистических странах Европы, многих государствах Азии, Африки и Латинской Америки.

Но это лишь одна из сторон конституционных процессов, наблюдаемых в различных странах мира. Еще одним трендом в мировом конституционном развитии является усиление культурно-исторической специфичности конституций, закрепление в них национальной и конституционной идентичности¹, оригинальных концептов соразмерности универсальных и национальных ценностей. Если десятки новых конституций эпохи 1990-х гг. были написаны очень похожим языком, соответствующим представлениям об окончательной победе либеральной идеологии, то конституционные реформы XXI в. демонстрируют уникальный всплеск самобытности.

¹ Понятие «конституционная идентичность» появилось в российском конституционном праве несколько лет назад. Оно было упомянуто (наряду с терминами «конституционные ценности» и «конституционно защищаемые ценности») в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. Это понятие исторически связано с обострившейся конкуренцией национальных, наднациональных и транснациональных правопорядков и все чаще используется органами правосудия других стран (главным образом Франции, Германии и Италии) в рамках правовой защиты своих национальных конституционных ценностей в условиях интеграции. «Национальные идентичности государств-членов», которые «следует уважать», упоминаются в ст. 4 Договора о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Важность феномена национальной конституционной идентичности и развитой конституционной культуры для того или иного социума состоит в том, что по мере своего «взросления» общество формирует устойчивую и непротиворечивую систему фундаментальных правовых принципов, основанных на признанных этим обществом ценностях. Такие прочные опоры позволяют в дальнейшем комплексно развиваться и осуществлять самонастройку, логически и нравственно выверенное совершенствование национальной правовой системы, прежде всего, ее основы — конституции.

Многие страны ближнего и дальнего зарубежья внесли в свои конституции поправки, меняющие шкалу или приоритетность своих ценностей (например, Венгрия, Словакия, Испания, Армения, Кыргызстан, Казахстан, Азербайджан, Египет, Тунис, Бахрейн и др.). Одни конституции «экологизируются», природа и ее ресурсы рассматриваются как уникальное народное достояние. Другие фиксируют такие непреходящие ценности, как семья и социальная справедливость. Современные конституционные реформы затрагивают не только право и правовую систему страны. В мире широко утверждается «ценностное» правопонимание, на смену иерархическому соотношению универсального и национального в праве приходит иное их сочетание, предполагающее «равноправие» и даже приоритет национального компонента. Именно в этом ключе государства сейчас формируют новые стратегии собственного, в том числе конституционного развития.

Эти ориентиры в правовой эволюции восприняты и Россией. В результате появились поправки о культуре как уникальном наследии многонационального народа, сохранении этнокультурного и языкового многообразия, памяти предков, веры в Бога, исторической правды, памяти защитников Отечества, традиционных для России семейных ценностей и др. В этом же ряду поправки о преемственности государственного развития, защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, верховенства ее Конституции по отношению к решениям межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции России, и другие конституционные новеллы.

Очевидно, что в новом конституционном цикле Россия вырабатывает свою национальную модель конституции, соответствующую отечественному менталитету и новым требованиям государственной безопасности страны. Эта модель лучше, чем ранее, отражает государственно-гражданскую идентичность России, ее социокультурные коды и политико-правовые идеалы. Такая ценностная, а точнее, социально-

ценностная модель учитывает накопленный исторический опыт, проверенные эволюцией практики и приоритеты, осознанные не только властью, но и широкими слоями общества¹.

Следует принять во внимание, что правовые предпосылки конституционных изменений в России в 2020 году во многом уже были созданы, в частности, Конституционным Судом РФ, законодательством и документами стратегического планирования.

Например, введенную в Конституцию РФ категорию «публичная власть» Конституционный Суд использует с 1995 г.² Он же, несмотря на распространенную в тот период в науке идею широкой самостоятельности местного самоуправления, обосновал наличие единства государственной власти и местного самоуправления, неправомерности их противопоставления³, что получило более определенное закрепление в комментируемом Законе о поправке (ст. 131 Конституции РФ).

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Том 90. № 5. С. 403–414.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации».

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Наконец, следует упомянуть и правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой «постановление Европейского Суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права»¹. Эта правовая позиция теперь включена в ст. 79 Конституции России.

Закон о поправке возводит в ранг конституционных норм некоторые положения федеральных законов, например в отношении минимального размера оплаты труда (МРОТ) и прожиточного минимума. Это нормы Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» и Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», которыми изначально была установлена корреляция величин МРОТ и прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, а затем их полная тождественность. Российская Федерация стала первой из стран СНГ, где институт непрерывного образования закреплен не только в отраслевых законах (п. 8 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), но и в Конституции (п. «е» ст. 71).

Перевод положений законов на конституционный уровень, их «восхождение» в Конституцию — новое явление для российской конституционной практики, уже получившее в доктрине название — конституционная легитимация законо-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П.

дательных норм¹. Она послужила одним из инструментов осуществления конституционных изменений и показала свою эффективность для целей модернизации Основного Закона.

Многие получившие конституционное закрепление ценности ранее были зафиксированы в актах государственного стратегического планирования. Например, согласно п. 11 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года «современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру»².

Таким образом, поправки к Конституции не влекут демонстрацию правовой системы, а напротив, являются закономерным продолжением правовой эволюции России, отражают преемственность в ее конституционном развитии и задают направление для устойчивого роста государства и общества.

Тематический комментарий к Закону о поправке, предложенный вниманию читателя, содержит разъяснения, которые нередко сопровождают обновление конституции и имеют как теоретическое, так и прикладное значение. В фокусе внимания именно Закон о поправке, потому что он, во-первых, является источником исторического и телеологического толкования Конституции; во-вторых, важен для определения темпоральных характеристик конституционных поправок; в-третьих,

¹ Доклад директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриевой на открытии XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства» (Москва, ИЗИСП, 27 мая 2020 г.) на тему «Модернизация законодательства в контексте конституционных преобразований». URL: https://izak.ru/img_content/privetstvennoe-slovo-talii-yarullovny-habrievoj-2.pdf

² Утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.

содержит нормы прямого действия, срок которых не ограничен (ст. 2–3), а введенный им институт общероссийского голосования может применяться и впредь, так же как и другие элементы установленного им порядка легитимации конституционных поправок, в частности участие Конституционного Суда РФ в этом процессе. Кроме того, он служит основанием для внесения изменений в Конституцию¹, правовым подтверждением легитимности ее обновленного текста и законности конституционных изменений.

Иными словами, Закон о поправке 2020 г. не только выполняет функции источника права в короткий промежуток времени, когда вносятся изменения в Конституцию, но и сохраняет потенциал осуществления этих функций в перспективе.

Обычно комментарии готовятся через некоторое время после вступления закона в силу, чтобы найти ответы на вопросы правоприменительной практики, служат «путеводителями» для субъектов права в процессе реализации его норм. Настоящий комментарий является исключением из этого правила. Как показал опыт, конституционные изменения уже оказали влияние на управленческую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, установление ее приоритетов и принятие конкретных решений в период экономического кризиса и пандемии 2020 года. Это важно, в том числе потому, что поправки не только изменяют текст Конституции, но и служат императивом, а также ориентиром для дальнейшей модернизации российского законодательства².

¹ Согласно ст. 14 Федерального закона 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» принятая поправка к Конституции РФ подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции РФ. После этого глава государства осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

² В качестве примера, можно привести повышение с 1 марта 2020 г. размера пособия по безработице. Его максимальная величина была установлена в размере МРОТ и прожиточного минимума трудоспособного

Комментарий к Закону о поправке имеет оригинальную структуру. Он не постатейный, а построен в соответствии с основными тематическими блоками норм Закона о поправке. Такая структура, по мнению авторов, позволяет в более удобном для читателя формате раскрыть содержание конституционных новелл, а также положений Закона, не подлежащих включению в текст Конституции и имеющих прямое действие.

Авторы комментария выражают благодарность доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Л.В. Андриченко за помощь в подготовке материалов комментария.

населения в целом по Российской Федерации и составила 12130 руб. При этом гарантии в отношении безработных были расширены посредством предоставления права на повторное обращение в центры занятости за государственной услугой по содействию в поиске подходящей работы и повышения размера пособия по безработице гражданам с детьми (в апреле—июне 2020 г.), пропорционально количеству детей безработного — из расчета на каждого ребенка одному из родителей, приемных родителей, усыновителей, а также опекуну (попечителю).

§ 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

В статье 67 Конституции РФ часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.».

Конституция РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 67) включает в состав территории Российской Федерации территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними. Поправка к данной статье направлена на изменение состава территории Российской Федерации за счет введения федеральных территорий, под которыми чаще всего понимаются внутригосударственные образования, не являющиеся субъектами федерации и подпадающие под непосредственное управление федеральных органов власти. Особый статус федеральных территорий позволит обеспечить более эффективное управление при поддержании необходимого баланса между обеспечением прав граждан и сохранением интересов государства.



Конституционный Суд РФ указал, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее ст. 5 (ч. 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории — ч. 1 ст. 67 Конституции РФ), а равно другим по-

Научное издание

*Талия Ярулловна Хабриева,
Андрей Александрович Клишас*

**Тематический комментарий
к Закону 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»**

Подписано в печать 16.07.2020.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 12,3.
Тираж 1100 экз. Заказ № .

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский проспект, 2
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--