

ОБ ИЗМЕНЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ТЕКСТА

Е.А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье рассматривается возможность изменения конституционного текста. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при изменении конституционного текста. Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие внесение поправки в Конституцию РФ и пересмотр российской Конституции. Целью исследования является рассмотрение нового механизма внесения поправки в Конституцию РФ, предложенного Президентом Российской Федерации, предполагающего возможный учет мнения граждан Российской Федерации. В качестве вывода: такой порядок не предусмотрен в Основном законе. Предлагается закрепить его в тексте Конституции РФ. Допускается возможность пересмотра Конституции с целью недопущения изменения смысла конституционных норм при толковании ее текста, а также текущим законодательством. Предлагается определить роль органа конституционного контроля в процедуре пересмотра Конституции РФ.

Ключевые слова: конституционный текст, поправка в Конституцию, общенародное голосование, изменения Конституции, участие граждан в изменении конституционного текста, фактическое изменение Конституции, орган конституционного контроля.

Рассмотрение возможности изменения конституционного текста всегда вызывает множественные дискуссии. После принятия в 1993 г. Российской Конституции [1] превалировала позиция, что конституционный текст должен быть неизменяем, а по факту – статичен. И при этом конструкция правовых норм Основного закона должна позволять развиваться общественным отношениям. Данная позиция не противоречит идеи необходимых изменений Конституции, процедуры которых могут быть различного порядка, вплоть до принятия новой, что регламентировано в главе 9.

Как свойства и особенности Конституции РФ учеными названы такие как стабильность, основа правовой системы. Они были охарактеризованы российскими конституционалистами, аргументированы в огромном количестве различного рода научных трудах: эссе, статьях, заметках, диссертациях. Так, например, на волне повышения интереса к возможному изменению Конституции РФ в 2020 г. Ю.А. Куликова выражает позицию, что абсолютно правильным является то, что с момента принятия Конституции в ее текст было внесено всего три поправки: «Конституция – это стабильный, основной и с юридической точки зрения наивысший закон, по которому

выстраивается все остальное законодательство в государстве. Не стоит часто вторгаться в него, нарушая целостность и стройность законодательной системы; подвергать сомнению и изменению основы политической, экономической и социальной жизни; нарушать основополагающие принципы, на которых выстроена государственная система органов власти и управления» [14, с. 29.].

По мнению Т.А. Васильевой, разделяющей позицию Т.Я. Хабриевой [18], в самой природе конституции заложено противоречие: «необходимости ее охраны и при этом необходимости адаптации к современным реалиям» [4, с. 80]. При этом рассмотрение конституционных закреплений должного сосуществования и баланса интересов личности – общества – государства невозможно без опоры на неоспоримое констатирование, что динамика общественных отношений стремительно меняется. В специальной литературе в связи с этим пишут о «конституционном ускорении».

Этот фактор исследуют не только юристы, но и политологи. Так, В.Е. Бормотов ссылается на высказанное В.Б. Пастуховым мнение: «есть тысячи блестящих профессионалов, практикующих конституционное право, но общий философский смысл и политическое содержание конституционализма остаются для подавляющей части населения и даже для многих «профессиональных конституционалистов» [18] своего рода «terra incognita», приходит к выводу, что «в современном обществе все более ускоряющиеся политические процессы входят в противоречие с нормами основного закона. Власть, и наука, и общество встают перед дилеммой: либо поддерживать конституцию в стабильном состоянии, либо вырабатывать механизмы ее быстрого изменения для встраивания в быстроменяющуюся политическую реальность, рискуя при этом той самой стабильностью» [9, с. 103].

Авторами не оспаривается ни в коей мере общественное развитие: конституционная норма существует не только как граница, но и как вектор совершенствования общественных отношений. Изменения касаются не только выбора удобных форм правления, развития демократических институтов, институтов гражданского общества. Эволюцию претерпевает и понимание прав человека. В мире «укрепилась парадигма, в рамках которой человечество прогрессирует, продвигаясь к определенному идеалу. В сфере политики таковым выступает демократия в различных ее вариациях (от коммунистических до либеральных)» [20, с. 102–103].

Новеллы конституционного текста не подрывают стабильность конституций. Скорее, наоборот, позволяют конституциям быть современными, реагирующими на изменения общественных интересов и приоритетов.

Архаичность некоторых конституций приводит к тому, что наряду с конституционными нормами существует насущная потребность

формирования законодательства, которое развивает эти нормы, учитывая приоритеты развития политических, экономических, социальных отношений в конкретном обществе, в государстве в настоящий период.

Причины, по которым требуется изменить конституционный текст, достаточно полно названы авторами исследований. Так, в качестве примера Т.А. Васильева обращается к исследованию Кристины Ковач [21], которая относит к таковым серьезные социальные и экономические трансформации; смену системы ценностей в обществе; неожиданные и нежелательные институциональными изменениями; кумулятивный эффект решений, принятых органами законодательной, исполнительной и судебной власти, добавляя к ним решения внешних по отношению к национальным органам государственной власти, акторов (институты ЕС, Венецианская комиссия, Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Африканский суд по правам человека и народов) [10, с. 83].

Потребность создания специальных институтов, позволяющих адаптировать конституционную норму к реалиям государственного строительства, присуща и нашему государству. Большую роль в развитии конституционных норм (их толковании) занимает практика конституционного правосудия. Конституционные суды (иные органы, фактически осуществляющие подобного рода функции – органы конституционного контроля) делают возможным применять нормы и принципы конституционного регулирования, опираясь на сущность конституционного текста. Подробно и глубоко рассматривает подобное явление В.И. Червонюк, давая ему определение «фактического изменения конституции». Опираясь на мнения таких ученых как В.Г. Голумян, С.А. Авакьян, И.Г. Шабалинский. Автор подтверждает свой вывод о том, что толкование норм основного закона по сущности является изменением конституции [19, с. 42].

Мнение о «точечных изменениях Конституции» придерживается В.Д. Зорькин, что видно из его выступления на конференции, посвященной 25-летию принятия Конституции РФ [12]. А.А. Ливеровский высказывает в связи с этим следующее мнение: «Если законодательные органы государственной власти, при принятии или изменении законов, обладают возможностью непосредственно применять конституционные принципы, исходя из властного усмотрения, используя состоявшиеся правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, то сам орган конституционного нормоконтроля своими правовыми позициями, корректируя действующее законодательство, также может устанавливать определенную меру действия конституционных принципов. Именно эту правотворческую составляющую деятельности Конституционного Суда Российской Федерации можно трактовать как точечные изменения Конституции («адаптация текста Конституции к меняющимся социально-правовым

реалиям»), если понимать конституционные принципы как конституционные регуляторы общественных отношений» [15, с. 100]. Возникает вопрос: а не может ли породить подобная деятельность органа конституционного контроля постоянно действующий механизм трансформации Конституции, при этом не меняя ее текста? Ни одно общество не застраховано от политического давления на выводы таких органов. Ничто не мешает им занимать позицию в угоду правящей политической элиты. Судьи, члены органов конституционного контроля – люди, живущие в своем государстве и не без его помощи занимающие свои должности. Следовательно, они не могут быть абсолютно абстрагированы от общей политической ситуации, даже несмотря на законодательные предписания быть политически нейтральными, подчиняющимися только конституции и закону, беспристрастными. Этой позиции придерживался Н.В. Витрук [11, с. 293]. Роль органа конституционного контроля при толковании Конституции нельзя абсолютизировать. Однако при формировании иного порядка пересмотра нашей Конституции, необходимо определить и закрепить в тексте Основного закона роль органа конституционного контроля, который в силу своего понимания принципов конституционализма, опыта толкования Конституции не должен быть в стороне от принятия нового конституционного текста.

К фактическому изменению конституционных норм ученые относят «уточнения конституции конституционными и «обычными» законами, имплементацию конституционных норм в отраслевое законодательство» [21, с. 13–18].

Интерпретации конституционных идей, изначально включенных в конституционный текст, являются неопровержимым фактом. Так, например, неоднократно депутатами Государственной Думы высказывалось мнение о необходимости предусмотреть в законодательстве лишение российского гражданства. Основы конституционного строя однозначно определяют невозможность возникновения такого рода правового регулирования. Сама конституционная идея о невозможности лишения российского гражданства была данью исторически сложившейся ситуации в конкретном государстве. Нормы о лишении гражданства существуют в ряде государств, существование демократии в которых не ставится под сомнение. Само по себе лишение гражданства может быть урегулировано в государстве. Однако включение подобной нормы в главу Конституции РФ, стабильность которой особо охраняется, на сегодняшний день исключает возникновение в российском законодательстве норм о лишении гражданства. Новый закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28.04.23 г. № 138–ФЗ [4] предусматривает прекращение гражданства для лиц, не граждан по рождению, закрепляя для этого целый перечень оснований. Конституционный принцип единого и

равного гражданства таким образом получает свое развитие в законодательстве, вызывая вопросы о толковании его конституционного смысла.

Еще одним фактом, который может влиять на появление новых конституционных норм, становится принятие многополярности мира как неоспоримого. Неоднократно Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркивал это в своих выступлениях. Многие виды межличностных отношений базируются на ментальности конкретного общества, а не на общей констатации прав человека как некоторых взаимосвязанных прав личности в мировом сообществе. Именно поэтому возрастает роль конституций в закреплении прав человека, имеющего отношение к определенной территории, существующей на этой территории политической власти, т. е. в конкретном государстве. Абсурдно полагать, что существуют абстрактные права «на жизнь», «достоинство», «защиту», «жилище», «свободу мысли и слова», «медицинскую помощь», «соматические» и иные. Различное толкование прав, свобод и обязанностей личности может привести к тому, что их реализация повлечет дискриминацию, неприемлемость обществом и (или) государством поведения человека. Основополагающая, главная и незаменимая никакими иными актами, в том числе и международными, принадлежит конституции государства. Только конституция может определить ту сущность позитивного права человека, которое в данном государстве приобретет статус гарантируемого, охраняемого, реализуемого, а не декларативно позиционируемого.

Существующий порядок изменения Конституции РФ допускает возможность принятия нового текста Конституции исключительно Конституционным Собранием. Для того чтобы конституционные нормы на самом деле являлись воплощением воли народа, являясь осмысленным добровольным определением гражданами общих принципов существования в своем государстве, необходимо предусмотреть порядок внесения изменений, которые касаются правового статуса личности, исключительно путем всенародного голосования.

Анализируя механизм принятия поправок в российскую Конституцию, нетрудно заметить, что он претерпел изменение. В 2020 г. ст. 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1–ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3] он признан Конституционным Судом РФ, не нарушающим установленный Конституцией порядок изменения ее текста [6].

В.П. Журавлев считает, народное голосование по инициативе Президента РФ схоже с референдумом, поскольку предусматривает, что за изменения в Конституцию РФ проголосует больше половины граждан нашей страны, принявших участие в голосовании, и тогда эти изменения

считаются одобренными, – оно становится аналогом института референдума. Но в случае, когда речь идет об обязательности исполнения решения, принятого на всероссийском голосовании, поскольку оно будет вступать в силу после опубликования соответствующего указа Президента РФ, такое голосование не является ни референдумом, ни всероссийским голосованием, проводимым в случае принятия новой Конституции РФ в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 153 Конституции РФ [12].

Д.М. Спирина также отмечает тот факт, что положительный результат общероссийского голосования не будет иметь прямых юридических последствий, а его политическим результатом станет одобрение Президентом соответствующего закона. И при этом автор полагает, что «если же народ проголосует против, и, опираясь на мнение народа, Президент не подпишет закон, то ситуация подпадет под положение об «отлагательном вето». По его правилам неподписанный Президентом закон в установленный срок направляется обратно в Государственную Думу, которая «квалифицированным большинством» может еще раз проголосовать за закон, после чего Президент, согласно Конституции, обязан его подписать. И если закон будет подписан и вступит в силу именно в таком процессуальном порядке, то необходимости в общероссийском голосовании уже не будет» [17]. Следует заметить, что автор до вступления в силу поправок к Конституции анализировала проект закона, поэтому процедура не подписания федерального конституционного закона и обращения в Конституционный Суд Президентом РФ не могли быть осуществлены, т. к. предыдущая редакция Основного закона и не предполагала наличие президентского «вето» на федеральные конституционные законы. Такие действия противоречили бы действующей на тот момент Конституционной норме.

Благодаря инициативе Президента РФ, мы получили еще один возможный способ изменения конституционного текста. В самой же Конституции этот порядок не закреплен. Но можно говорить о том, что направлен на развитие демократических начал нашего государства, поскольку предусматривает участие народа в изменении конституционного текста, минуя референдум. В поддержку такого голосования выступает председатель Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисов, опираясь на доклад Венецианской комиссии о конституционных поправках 2009 г.: «Легитимность конституционной поправки может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок», говоря что «процедура внесения поправок в Конституцию России и сами поправки согласуются с рекомендациями и позициями Венецианской комиссии» [19].

Э.Э. Баринов отмечает, что несмотря на положительный эффект нового вида голосования, он так и не нашел свое отражение в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» [2], ни в законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [5]; – по мнению автора, это следовало бы сделать [8, с. 35 – 40].

При этом возникает вопрос о полномочиях Президента Российской Федерации: назначение общероссийского голосования (за исключением референдума) напрямую не предусмотрено в перечне президентских полномочий. Такое противоречие следовало бы устранить, включив соответствующую норму в перечень конституционных полномочий главы государства.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «Гарант».

2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата обращения: 03.09.2023).

4. Федеральный закон от 28.04.23 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 04.03.1998 г. 333-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

6. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 1-З «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» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/564447034> (дата обращения: 03.09.2023).

7. Баринов Э.Э. Всенародное и общероссийское голосование как средство легитимизации Конституции и изменений конституционного текста // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2023. Т. 10. № 2. С. 35–40.

8. Борисов И. Все легитимно. Эксперты – о конституционных поправках // Аргументы и факты. 2020. 21 апреля.

9. Бормотов В.Е. Роль изменений конституции в современном политическом процессе // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2012. Т. 12. № 3. С. 101–104.

10. Васильева Т.А. Изменение конституции: современные тенденции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9 (61). С. 80–86.

11. Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991–2012 гг.). М.: Норма, 2012. 687 с.

12. Журавлёв В.П. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3–7.

13. Зорькин В.Д. Конституция Российской Федерации – правовая основа интеграции российского общества // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 6 (66).

14. Куликова Ю.А. Правовые режимы внесения изменений в текст Конституции и их реализация на практике // Теория права и межгосударственных отношений. 2020. № 2 (12). С. 28–40.

15. Ливеровский А.А. Внесение изменений в конституцию: проблемы конституционализма // Демократическое участие граждан в публично-властных процессах: современные тенденции развития, проблемы гарантирования: Междунар. науч.-практ. Форум / Администрация Губернатора Самар. обл., Правительство Самар. обл. [и др.]; под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара, 2019. С. 98–102.

16. Пастухов В. Конституционная реформа: поэзия принципов и проза правоприменения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.povayagazeta.ru/comments/50902.html> (дата обращения: 09.09.2023) (povayagazeta.ru признана аналитическим агентом).

17. Спирова Д.М. Способы и особенности внесения изменений в Конституцию Российской Федерации // Актуальные проблемы права, экономики и управления. Сборник материалов студенческой конференции. Саратов, 2020.

18. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М.: Наука, 2016. 320 с.

19. Червонюк В.И. Имплементация конституционно-правовых понятий в отраслевое (действующее) законодательство (позитивное право) как форма его конституционализации // Государственная служба и кадры. 2014. № 4. С. 13–18.

20. Червонюк В.И. Феномен фактического изменения Конституции (Коннотации эволюционирующей, «живой конституции») // Вестник экономической безопасности. 2019. № 2. С. 41–46.

21. Kovács K. Changing Constitutional Identity via Amendments // Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond. P. 198 [Электронный ресурс]. URL: https://www.academia.edu/34838610/Constitutional_Identity_Change_via_Amendment7 (дата обращения: 03.09.2023).

Об авторе:

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2785-4619, e-mail: lena7765@mail.ru

ON CHANGING THE CONSTITUTIONAL TEXT

E.A. Ryazanova

Tver State University, Tver

The article discusses the possibility of changing the constitutional text. The mechanism provided for amendments to the Constitution of the Russian Federation was supplemented by the possible consideration of the opinions of citizens of the Russian Federation. This procedure is not provided for in the Basic Law. It is proposed to enshrine it in the text of the Constitution of the Russian Federation. It is possible to revise the Constitution in order to prevent changes in the meaning of constitutional norms when interpreting its text, as well as current legislation.

Keywords: *constitutional text, amendment to the constitution, popular vote, changes to the Constitution, participation of citizens in changing the constitutional text, actual change of the Constitution, constitutional.*

About author:

RYAZANOVA Elena – PhD in Law, assistant professor of the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), SPIN-code: 2785-4619, e-mail: lena7765@mail.ru

Рязанова Е.А. Об изменении конституционного текста // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2023. № 3 (75). С. 40–48.

Статья поступила в редакцию 05.09.2023 г.

Подписана в печать 27.09.2023 г.