

СТРУКТУРА РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ: СКРЫТАЯ ДИНАМИКА

В статье рассматриваются вопросы поглавной структуры текста Конституции Российской Федерации в свете принятия и вступления в силу конституционных поправок 2020 г. На конкретных примерах показано несовершенство сложившейся структуры конституционного текста и ее недостаточность с точки зрения реальных потребностей конституционного строительства. Отмечается, что многие из новых положений, включенных в текст Конституции Российской Федерации в 2020 г., фактически относятся к содержанию ее глав 1 и 2, которые могут быть изменены только путем принятия новой Конституции Российской Федерации. Такое размывание основ конституционного строя и основ правового статуса личности подрывает закрепленное Конституцией особое юридическое значение положений указанных глав в системе конституционно-правового регулирования.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; конституционные поправки 2020 г.

А. А. Petrov

**THE STRUCTURE OF THE RUSSIAN CONSTITUTION:
HIDDEN DYNAMICS**

The article discusses the issues of the general structure of the text of the Constitution of the Russian Federation in the light of the adoption and entry into force of the constitutional amendments of 2020. Specific examples show the imperfection of the existing structure of the constitutional text and its insufficiency from the point of view of the real needs of constitutional development. It is noted that many of the new provisions included in the text of the Constitution of the Russian Federation in 2020 actually relate to the content of its chapters 1 and 2, which can only be changed by adopting a new Constitution of the Russian Federation. Such erosion of the foundations of the constitutional system and the foundations of the legal status of an individual undermines the special legal significance of the provisions of these chapters enshrined in the Constitution in the system of constitutional and legal regulation.

Key words: the Constitution of the Russian Federation; constitutional amendments 2020.

В 2020 г. Конституция Российской Федерации претерпела самые существенные изменения за весь период своего действия – Законом 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» скорректировано содержание

42 статей Конституции, 15 из которых изложены в новой редакции, а еще в 27 включено в общей сложности 32 новых структурных элемента (части, пункты). Кроме того, в Конституции Российской Федерации появилось пять новых статей. Часть этих изменений затрагивает вопросы, которые уже являлись предметом конституционного регулирования (это касается, например, комплекса вопросов организации и функционирования системы высших федеральных органов государственной власти, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами). Вместе с тем конституционные поправки 2020 г. обогатили Основной закон страны значительным количеством новых положений.

Не вдаваясь в анализ их содержания – для этого, несомненно, нужны самостоятельные и глубокие исследования – полагаем необходимым обратить внимание на то, каким образом эти новеллы были интегрированы в конституционный текст. Известно, что Конституция Российской Федерации как правовой акт имеет собственную внутреннюю структуру, в рамках которой содержание конституционных норм излагается в статьях, а статьи, в свою очередь, группируются в главы¹. Наличие такой структуры имеет значение как минимум по двум причинам. Во-первых, структурирование текста Конституции Российской Федерации лежит в основе установленного порядка ее изменения. Как следует из статей 135 и 136 Конституции, сама возможность внесения изменений в те или иные конституционные положения определяется тем, в каких главах Конституции эти положения сформулированы: если речь идет о положениях глав 3–8 Конституции, то их изменение допустимо и осуществляется в виде поправок к Конституции посредством принятия соответствующих законов, в то время как положения глав 1, 2 и 9 Конституции могут быть изменены, по сути, только в результате принятия новой Конституции страны. Во-вторых, деление текста Конституции на главы призвано обеспечивать последовательное и упорядоченное изложение ее содержания – например, обращение к главе 4 Конституции Российской Федерации позволяет уяснить основы статуса Президента Российской Федерации, положения главы 8 определяют конституционный фундамент местного самоуправления и т. п. Обобщая, можно прийти к выводу о взаимосвязи этих аспектов структурирования текста Конституции Российской Федерации. Например, при допустимости перераспределения и уточнения предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72 Конституции) должны оставаться неизменными закрепленные на уровне основ конституционного строя принципы федеративного устройства (статья 5 Конституции).

Вместе с тем при всей важности сказанного следует помнить, что структура Конституции Российской Федерации является средством придания ей определенной формы, а не содержания. Сама по себе возможность включения в

¹ Предусмотрено также деление текста Конституции Российской Федерации на разделы, однако критерием такого деления является не содержание, а назначение соответствующих норм: если раздел первый включает собственно конституционное регулирование, рассчитанное на длительное действие, то раздел второй содержит положения, которые обеспечили введение Конституции 1993 г. в правовую систему России. Поэтому данный аспект структуры Конституции в рамках настоящей статьи не затрагивается.

Конституцию того или иного положения, на наш взгляд, не может быть ограничена – Российская Федерация, как и любое суверенное государство, вправе самостоятельно решать, какие правовые нормы она признает настолько важными, что включает их именно в Конституцию, а не в текущее законодательство (с учетом, естественно, внутренней иерархии конституционных норм и приоритета юридической силы положений основ конституционного строя Российской Федерации, а также предписаний о правах и свободах человека и гражданина). В связи с этим при внесении поправок в Конституцию Российской Федерации всякий раз возникает вопрос не только об их содержании, но и о том, как поправки интегрируются в текст Конституции с учетом того, что он имеет определенную структуру. Проблема осложняется еще и тем, что Конституция не предусматривает возможность изменения ее структуры посредством включения в нее новых глав, что исключает совершенствование этой структуры в рамках действующего Основного Закона. Таким образом, не будучи ограничен в определении содержания конституционных поправок, законодатель вынужден действовать в рамках имеющейся структуры Конституции.

Справедливости ради надо заметить, что определенные расхождения между содержанием и структурой (формой) конституционного текста имелись уже в первоначальной редакции Конституции Российской Федерации. Так, неоднократно подвергалось критике решение о включении положений, определяющих конституционные основы организации прокуратуры Российской Федерации, в главу 7 Конституции, которая в исходном виде называлась «Судебная власть»¹. Целый ряд предписаний, касающихся вопросов экономики, был помещен в главу 3 Конституции «Федеративное устройство» (см. статьи 74 и 75 о свободе перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а также об основах денежной и налоговой системы), хотя эти предписания напрямую не затрагивают вопросы государственного устройства.

Рассматриваемая проблема, таким образом, отнюдь не нова. Однако реформа Конституции Российской Федерации, произведенная в 2020 г., ее существенно усугубила, поскольку, как уже было отмечено, в результате внесенных изменений Конституция пополнилась рядом совершенно новых положений. Так, принятые поправки закрепили в Конституции некоторые базовые общественные ценности (защита суверенитета и территориальной целостности, историческая преемственность, защита исторической памяти, вера в Бога, взаимная поддержка поколений, поддержка соотечественников за рубежом, социальное партнерство, взаимное доверие государства и общества, экономическая, политическая и социальная солидарность) (часть 2.1 статьи 67, части 2–4 статьи 67.1, часть 3 статьи 69, статья 75.1). Эти установления по своему характеру и значению сближаются с основами конституционного строя Российской Феде-

¹ Например, даже в одном из «официальных» комментариев к российской Конституции подчеркивалось, что «до настоящего времени место прокуратуры в конституционной системе разделения властей концептуально не определено. Статья 129 помещена в гл. 7 «Судебная власть» Конституции, хотя прокуратура таковой не является... Такая неопределенность не позволяет разработать стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями власти» [2, с. 985].

рации, однако из-за невозможности внесения поправок в главу 1 Конституции они не могли быть включены в нее.

Другой блок конституционных поправок 2020 г. касается вопросов социально-экономического развития Российской Федерации. Новые положения Конституции определяют основы государственной политики в интересах детей, предусматривают поддержку и охрану культуры, гарантируют защиту культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации и сохранение этнокультурного и языкового многообразия, закрепляют принцип уважения труда, повышают гарантии в отношении минимального размера оплаты труда, закрепляют принципы пенсионной системы, гарантируют индексацию пенсий и социальных выплат, формулируют задачи экономической политики, предусматривают необходимость обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина (часть 4 статьи 67.1, часть 4 статьи 68, часть 2 статьи 69, части 5–7 статьи 75, статья 75.1). Даже без детального анализа конституционного текста очевидно, что все эти предписания непосредственно затрагивают вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и потому должны были бы включаться в соответствующие статьи главы 2 Конституции Российской Федерации. Однако эта глава также не может быть изменена путем принятия конституционных поправок.

Обращает на себя внимание также положение новой части 5 статьи 78 Конституции, которая устанавливает ряд запретов и ограничений для замещения должностей руководителей федеральных государственных органов. Будучи направленной, как подчеркивалось в ходе обсуждения поправок, на защиту суверенитета государства, эта конституционная новелла могла бы быть закреплена на уровне основ конституционного строя.

Считая необходимым включение приведенных предписаний в Конституцию Российской Федерации, законодатель должен был решить вопрос об их месте в тексте Конституции с учетом сложившейся (и, как уже отмечалось, – неизменяемой) структуры этого текста. Сложно отделаться от впечатления, что этот вопрос решался путем перебора глав Конституции, три из которых (1, 2 и 9) не могут быть изменены посредством поправок, а еще пять (4–8) устанавливают основы статуса конкретных элементов системы публичной власти. В результате в распоряжении законодателя осталась только глава 3 «Федеративное устройство», содержание которой уже при принятии Конституции в 1993 г. выходило за пределы, заданные ее названием¹.

Таким образом, принятие в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации в достаточно явном виде обозначило проблему несоответствия

¹ Сопоставление Конституции 1993 г. с различными альтернативными проектами Основного Закона России, которые разрабатывались и обсуждались в начале 1990-х гг., показывает, что по вопросу о структуре текста Конституции возможны были и другие, намного более качественные решения. Так, основная часть (без Федеративного договора и переходных положений) проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов и датированного 16 июля 1993 г., состоял из 131 статьи, которые были распределены по 24 главам, а главы, в свою очередь, объединялись в шесть разделов. В частности, раздел третий «Гражданское общество» этого проекта включал главы «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения», «Воспитание, образование, наука, культура», «Семья», «Массовая информация» [1, с. 191–232].

структуры Конституции и реальных потребностей конституционного строительства. В долгосрочном плане это создает риски возникновения и нарастания несогласованности в системе конституционно-правового регулирования, снижения значимости конституционных установлений об основах конституционного строя и о правовом статусе человека и гражданина. Соответственно, уже сейчас возникает потребность в поиске и выработке механизмов предупреждения этих негативных тенденций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга третья (июль – декабрь 1993 года) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – Москва : Волтерс Клувер, 2009. – 1120 с.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – Москва : Эксмо, 2009. – 1056 с.

Информация об авторе

Петров Алексей Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Author

Aleksey Aleksandrovich Petrov – Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.