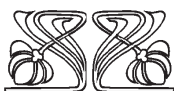
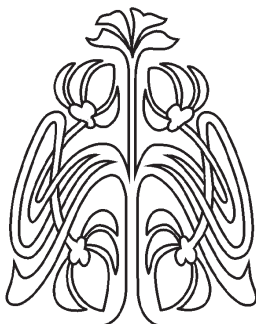
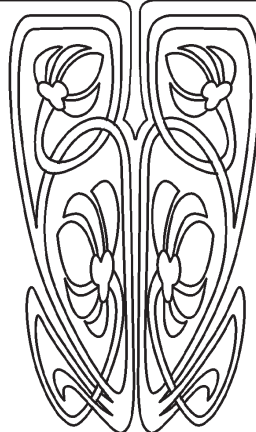




ПРАВО



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ



УДК 342.41

МОДИФИКАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

Г. Н. Комкова

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, Саратовский государственный университет
E-mail: komkova_galina@mail.ru

Введение. Статья посвящена исследованию пределов изменения Конституции Российской Федерации 1993 г. **Обсуждение.** Исследуются поправки, которые были внесены в текст Конституции РФ за более чем двадцатилетний период. Особое внимание уделено поправкам, касающимся реорганизации высших судов государства. Указывается на необходимость внимательного отношения к ценностям, закрепленным в Конституции. Делается вывод о недопустимости навязывания России «европейской системы ценностей». Анализируется деятельность высших органов государственной власти, защищающих Конституцию РФ. Доказывается, что изменения в Конституцию РФ были обусловлены необходимостью приведения в соответствие ее норм с изменившейся действительностью. **Заключение.** В результате анализа поправок в Конституцию РФ автор приходит к выводу, что они призваны совершенствовать управление государством, развитие федеративной и судебной системы страны, но не меняют основных принципов функционирования Российского государства и общества, не посягают на стабильность экономического и политического устройства.

Ключевые слова Конституция Российской Федерации, конституционные ценности и принципы, поправки в Конституцию РФ, стабильность конституционного строя, защита конституции, правовой нигилизм.

Введение

Идет уже третье десятилетие действия Конституции Российской Федерации, которая принималась в период острой политической конфронтации в высших эшелонах власти и конституционного кризиса, на переломе отечественной истории. Текст Конституции создавался в дискуссиях между представителями альтернативных конституционных проектов. Конституционное совещание в июне 1993 г. явилось выражением воли народа по принятию единого согласованного проекта Конституции страны. Впоследствии этот проект был вынесен на референдум 12 декабря 1993 г. Это была первая российская Конституция, принятая путем прямого волеизъявления народа. За более чем двадцатилетний период существования в нее не было внесено значительных изменений и дополнений, что является весьма важным. Ведь существование государства, его ценностей и принципов, закрепленное в Конституции, без серьезных перемен и потрясений в течение длительного времени – это величайшее благо, оказывающее положительное влияние на жизнь общества и государства. Оценивая значение Конституции Российской Федерации, можно утверждать, что в своих нормах она зафиксировала многолетнюю перспективу развития России.

В настоящее время действие конституционных норм осложняется нестабильной международной обстановкой, продолжающимся



мировым финансовым кризисом, а также естественной усталостью и недовольством населения России от двух десятилетий непрекращающихся экономических, политических и социальных реформ. Именно в этот период объединяющее значение действующей Конституции возрастает, поскольку в ее тексте закреплены такие важнейшие для государства положения, как народовластие, разделение властей, приоритет прав человека, федерализм, равенство всех перед законом и судом и др.

Конституция Российской Федерации в настоящее время стала тем системообразующим правовым документом, который закрепил основные ценности и принципы российского общества.

Ценности обусловлены практической деятельностью человека и тесно связаны с ней: только для человека и только через человека реальность приобретает ценностный характер. В правовой науке категория «ценность» носит юридически определенную оболочку, в ряде случаев даже упоминается в различных нормативных актах. Особую значимость упоминание о ней приобретает в тексте Конституции, которая сама по себе является величайшей общегосударственной ценностью. Уже во второй статье Конституции России говорится о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» [1], что преследует несколько целей. Прежде всего, это означает, что осознание приоритетности прав человека из стихийного представления приобрело свойство конституционной ценности. Кроме того, приоритет прав человека в рамках осуществления идеологической функции Конституции РФ постепенно внедряется в сознание не только граждан России, но и представителей органов власти, обязанных соотносить свою деятельность с этой высшей ценностью. И наконец, закрепление ее в тексте высшего закона государства – Конституции, способствует воспитанию уважения к этому основному документу страны, укреплению веры в справедливость права в целом. Права человека как высшая конституционная ценность в государстве составляет ядро ценностного осознания человека, его прав как главной цели существования демократического государства и общества.

Содержание категории «ценность» является определяющим для системы конституционного права, и от того, что именно будет признано в качестве конституционных ценностей, зависит не только построение данной отрасли права, но и состояние всего российского общества и государства. Осознание своих ценностей увеличивает внутренний потенциал Конституции, позволяет стимулировать неизвестные ранее позитивные виды человеческой деятельности.

Обсуждение

Конституция – это акт, который позволил сохранить суверенитет России, поэтому к ее изменениям необходимо относиться исключительно осторожно. Несмотря на относительную стабильность текста Конституции РФ, в научном и политическом сообществах последнее время появляются высказывания о необходимости корректировки ряда ее положений. Это обусловливается необходимостью разрешения проблемы эффективности действия Конституции РФ, а именно соответствия конституционного текста (формальной Конституции) и практики его реализации (фактической Конституции). За время существования Основного закона страны в него было внесено 27 поправок, из которых 12 относились к изменению федеративного устройства страны и названий субъектов Российской Федерации, а 15 были связаны с изменениями в системе высших органов государственной власти [1]. Так, с 89 субъектов Федерации, которые были в России в 1993 г., к 2008 г. их количество сократилось до 83 за счет уменьшения числа автономных округов, которые вошли в состав краев. В марте 2014 г. в состав России были приняты еще два субъекта: Республика Крым и город федерального значения Севастополь [2].

Ряд поправок к Конституции РФ был принят в результате критики со стороны представителей научных кругов, где они указывали на несоответствие баланса в полномочиях Президента Российской Федерации, парламента и правительства.

Однако именно Президент РФ предложил усилить контрольные функции Федерального собрания. Теперь к полномочиям Государственной думы (ст. 103) относится ежегодное заслушивание отчета Правительства России по итогам его деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом [3].

Другая реализованная законодательная инициатива главы государства, корректирующая Основной закон страны, относится к увеличению сроков конституционных полномочий Президента Российской Федерации и Государственной думы до 6 и 5 лет соответственно [4].

Бурную дискуссию среди ученых и практикующих юристов вызвала судебная реформа, оформленная внесением изменений в ряд статей Конституции в феврале 2014 г., которым предусматривается объединение Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ [5]. В пояснительной записке к данному Закону сказано, что «реорганизация судебной системы позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в



отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике» [5].

Кроме того, была изменена ст. 129 Основного закона, касающаяся статуса прокуратуры. В отличие от предыдущего варианта, нет указания на прокуратуру как единую централизованную систему, что оставляет место для дискуссий о статусе и структуре надзорного ведомства в преддверии грядущих законодательных новелл в правовом регулировании деятельности прокуратуры. Часть 1 ст. 129 Конституции РФ в нынешнем виде определяет, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры регулируются федеральным законом.

Последние изменения в Конституцию, подписанные президентом в июле 2014 г., связаны с совершенствованием принципа формирования Совета Федерации, в соответствии с которым в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Закон о поправке в Конституцию увеличивает число членов Совета Федерации, включив в состав палаты 10% (т.е. 17 человек) представителей Российской Федерации, которые назначаются и освобождаются Президентом РФ [6]. Реализация данного положения создаст дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа страны, призванного отражать ее федеративное государственное устройство.

Однако все эти изменения Основного закона не затрагивают основ конституционного строя, не меняют главных принципов функционирования Российского государства и общества, не посягают на стабильность экономического и политического устройства. Они призваны совершенствовать управление государством, развитие федеративной и судебной системы страны.

Конституция – это не только стержень государства, обеспечивающий стабильность его конституционного строя, но и нормативный акт, который требует бережного к себе отношения. Конституция – как хрустальный цветок, который при правильном уходе и осторожном использовании будет долго играть всеми гранями и радовать окружающих, но при безответственном и наплевательском отношении может потускнеть и расколоться. Именно поэтому достаточно остро

стоит вопрос о защите Конституции, тех принципов и ценностей, которые в ней заложены.

Одним из рисков нарушения конституционных принципов выступает так называемый правовой нигилизм, который заключается в нежелании людей знать законы и отказе от их правильного применения и соблюдения. В наступлении неблагоприятных юридических последствий такой гражданин винит государство. Одной из форм нигилизма является правовой патернализм, когда человек считает необходимым, нужным для себя интересоваться, какие у него есть права, и должным образом защищать их. Однако о своих обязанностях он предпочитает не помнить и высказывает недовольство, когда ему напоминают о необходимости заплатить налоги, оплатить штрафы и выполнить алиментные обязательства перед своими детьми.

Однако наиболее страшным проявлением правового нигилизма выступает коррупция, которая является «для свободного, демократического и справедливого общества врагом номер один» [7]. Ведь коррупция в переводе с латинского означает «подкуп, порча, упадок». Подкуп должностного лица, облеченного доверием руководства и населения, портит не только имидж органов власти, но и порученное ему дело, что приведет к его упадку и разрушению. Борьба с коррупцией требует системного подхода, поскольку данное явление – нарушение порядка управления государством. Помимо выработки плана борьбы с ней необходимы усилия не только органов государства, но и гражданского общества. Коррупцию можно победить, выбив из-под нее почву, т.е. ликвидировав право чиновников на окончательное решение по тому или иному жизненно важному вопросу, который волнует большое число людей. Все бюджетные услуги должны быть стандартизированы, везде должен быть механизм «одного окна», который уменьшает контакт гражданина с чиновником.

Еще одним риском нарушения конституционных принципов является недостаточная защищенность норм Конституции. Круг органов, призванных защищать Основной закон страны, достаточно велик: прежде всего, это Президент РФ – гарант Конституции и прав и свобод граждан; Федеральное собрание, призванное принимать законы, защищающие и развивающие конституционные нормы, суды, и, конечно, Конституционный суд РФ, а также органы прокуратуры, следящие за соблюдением конституционной законности.

Президент РФ как гарант Конституции много раз доказал, что его деятельность действительно пресекает любые возможности посягать



на основы конституционного строя, безопасность нашего государства, права и свободы россиян. Для этого он, например, использует право вето на федеральные законы, принятые вразрез Конституции. В период 1993–1999 гг. из принятых Федеральным собранием законов почти на 30% из них было наложено вето президента. Один из последних примеров этого – отклонение в ноябре 2012 г. законопроекта, касающегося оценки эффективности инновационного центра Сколково [8].

Федеральное собрание ежегодно принимает около 300 законов, причем только четверть из них – это вновь принимаемые законы, остальные изменяют уже действующие. Огромное значение имеет не сам факт принятия закона, а мониторинг его реализации. Сейчас парламентарии вместе с учеными пытаются найти показатели так называемой гуманитарной экспертизы. То есть каждый закон – это образ человека, которого этот закон либо стимулирует развиваться, жить активно и ответственно, либо его парализует. Каждый закон – это права и свободы человека, либо конституционно обеспеченные, либо по каким-то причинам деформированные. Действительно, зачем нужна дорога, если она не ведет к храму, зачем нужен закон, если он не улучшает жизнь человека?

Одним из самых действенных механизмов охраны Конституции является деятельность высшего судебного органа конституционного контроля. За время своего существования с 1991 г. Конституционный суд РФ вынес 430 постановлений, в которых в той или иной степени защищались конституционные нормы. Практика Конституционного суда РФ свидетельствует, что около двух третей его решений посвящены защите прав и свобод человека и гражданина и их эффективному восстановлению.

В последнее время мы стали свидетелями определенного конфликта между Европейским судом по правам человека и Конституционным судом России, который выражается в том, что одни и те же дела рассматриваются в них по-разному. Это касается вопросов предоставления декретного отпуска офицерам-мужчинам, высылки с территории России иностранцев с ВИЧ-заболеванием, запрета на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Во всех этих делах Европейский суд принял решения, осуждающие Россию, считая что вправе навязывать нашей стране так называемую «европейскую систему ценностей». Однако Конституционный суд России жестко отстаивает свою позицию, которую озвучил его председатель Валерий Дмитриевич Зорькин своей статье «Предел уступчивости»:

«Каждое решение Европейского суда – это не только юридический, но и политический акт. Когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет безукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений» [9]. Нужно отметить, что такой же позиции придерживаются и сами европейцы, в частности, Федеральный конституционный суд Германии.

Заключение

Неизменность конституционных ценностей и принципов, таких как устойчивость основ конституционного строя, гарантии соблюдения прав и свобод личности, равенство всех перед законом, справедливое правосудие, служат основой доверия граждан к органам государственной власти, незыблемости Конституции и процветания нашей великой Родины – России. Модификация конституционных норм возможна только при существенном изменении тех общественных отношений, которые они регулируют, если для этого есть значимые причины. При этом следует помнить, что в ряде случаев полезнее будет воздержаться от изменений в Основной закон страны, поскольку это повлечет за собой изменение всего законодательного массива. Кроме того, важно также психологическое восприятие населением таких изменений. Каждый народ предпочитает жить при стабильном конституционном строе, а любые кардинальные изменения в нем воспринимает с настороженностью. Именно поэтому модификация современной Конституции России должна происходить только при крайней необходимости.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федер. конституц. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201.



3. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 2.
4. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 1.
5. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.
6. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4202.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/appears/2008/> (дата обращения: 07.02.2015).
8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об инновационном центре «Сколково»» одобрен Советом Федерации 28 ноября 2012 года, отклонен Президентом Российской Федерации 11 декабря 2012 года. URL: <http://special.oblsovet.ru/upload/iblock/56c/sovets%20federat.pdf> (дата обращения: 07.02.2015).
9. Зорькин В. Д. Предел уступчивости. URL: <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (дата обращения: 07.02.2015).

Modification of Modern Constitution of Russia

G. N. Komkova

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: komkova_galina@mail.ru

Introduction. The article investigates the limits of amending the Constitution of the Russian Federation in 1993. **Discussion.** The author examines the amendments that were made to the text of the Constitution of the Russian Federation for more than twenty years. Particular attention is paid to the amendments relating to the reorganization of the higher courts of the state. The article points to the need for careful attention to the values enshrined in the Constitution. It is concluded that the imposition of non-Russian «European system of values». The activity of the supreme bodies of state power, defend the Constitution of the Russian Federation. We prove that the changes to the Constitution of the Russian Federation were due to the need to bring it into line with the changed rules of reality. **Conclusion.** An analysis of the amendments to the Constitution of the Russian Federation, the author comes to the conclusion that they are designed to improve the management of state, federal and development of the judicial system, but do not change the basic principles of functioning of the Russian state and society, not encroach on the stability of the economic and political system.

Key words: Constitution of the Russian Federation, constitutional values and principles, amendments to the Constitution of the Rus-

sian Federation, stability of the constitutional system, protection of the constitution, legal nihilism.

References

1. Konstituciya Rossiyskoy Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ [Constitution of the Russian Federation adopted (by popular vote 12/12/1993) (taking into account the amendments to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FKZ, from 30.12.2008 № 7-FKZ, from 05.02.2014 № 2-FKZ, from 21.07.2014 № 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, article 4398.
2. O prinyatii v Rossiyskuyu Federatsiyu Respubliki Kryim i obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novykh sub'ektov – Respubliki Kryim i goroda federalnogo znacheniya Sevastopolya: feder. konstituts. zakon ot 21 marta 2014 g. № 6-FKZ [The adoption of the Russian Federation Republic of Crimea and education in the Russian Federation of new entities – Republic of Crimea and Sevastopol city of federal significance. Federal Constitution law from March 21, 2014, № 6-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 12, article 12.
3. O kontrol'nykh polnomochiyah Gosudarstvennoy Dumy v otnoshenii Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 7-FKZ [On the supervisory powers of the State Duma against the government of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 № 7-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, article 2.
4. Ob izmenenii sroka polnomochiy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii i Gosudarstvennoy Dumy: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ [About changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma. Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 № 6-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, article 1.
5. O Verhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii i prokurature Rossiyskoy Federatsii: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 05.02.2014 № 2-FKZ [On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation from 05.02.2014 № 2-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 6, article 548.
6. O Sovete Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 21.07.2014 № 11-FKZ [The Council of Federation of the



- Federal Assembly of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation from 21.07.2014 № 11-FKZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), article 4202.
7. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu Sobraniyu RF 5 noyabrya 2008 g.* (Message from the President of the Russian Federation Federal Assembly, November 5, 2008). Available at: <http://archive.kremlin.ru/appears/2008/> (accessed 2 July 2015).
 8. *Federalnyy zakon «O vnesenii izmeneniy v Federalnyy zakon “Ob innovatsionnom tsentre «Skolkovo»”»* *odobren Sovetom Federatsii 28 noyabrya 2012 goda, otklonen Prezidentom Rossiyskoy Federatsii 11 dekabrya 2012 goda* (Federal Law «On Amendments to the Federal law “On the innovation center «Skolkovo»”» the Federation Council approved November 28, 2012, rejected by the President of the Russian Federation December 11, 2012). Available at: <http://special.oblsovet.ru/upload/iblock/56c/sovet%20federat.pdf> (accessed 7 February 2015).
 9. Zorkin V. D. *Predel ustupchivosti* (Limit compliance). Available at: <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (accessed 7 February 2015).