АВТОРСКИЕ ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РФ: ЧТО НЕ УСЛЫШАЛА РАБОЧАЯ ГРУППА

Аннотация. *Используя исторический и сравнительный методы исследования, автор настоящей статьи показал, что конституционные преобразования, состоявшиеся в 2020 г. и нашедшие отражение в тексте Конституции РФ, в определенной части основаны на тех предложениях, которые уже поступали от политического и ученого сообщества в процессе конституционной реформы России 1990—1993 гг. Автор особенно приветствует, что Конституция РФ, отказавшись от присущих ей либерально-демократических граней, сделала уклон в сторону тысячелетних державных, историко-культурных традиций. Однако, по мнению исследователя, в Конституции РФ не были учтены важнейшие поправки, часть которых необходима для развития институтов гражданского общества, в том числе общественного контроля, отдельных форм местного самоуправления. Автор раскрыл смысл предложенных им поправок в Конституцию РФ и представил их заинтересованному читателю в целях дальнейшей научной дискуссии и проведения научных исследований по вопросам теории и истории права и государства, конституционного и муниципального права.*

Ключевые слова: *история государства и права, история, гражданское общество, конституционализм, Конституция РФ, местное самоуправление, нравственность, общественный контроль, проекты конституции.*

**Виталий
Владиславович
ВЫШКВАРЦЕВ,**
заместитель
председателя Совета
депутатов городского
округа Краснознаменск
Московской области,
кандидат юридических наук
info@vyshkvartsev.ru
143090, Россия,
г. Краснознаменск
Московской области,
ул. Краснознаменная, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.81.5.137-144

VITALIJ V. VYSHKVARTSEV,

Deputy chairman; Council of deputies
urban district Krasnoznamensk of Moscow oblast, Cand. Sci. (Law)
info@vyshkvartsev.ru

ul. Krasnozmennaya, Krasnozmensk, Russia, 143090

AUTHORS' AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: WHAT THE WORKING GROUP DID NOT HEAR

Abstract. *Using historical and comparative research methods, the author of this article has shown that the constitutional reforms that took place in 2020 and reflected in the text of the Constitution of Russia are, to a certain extent, based on the proposals that have already been received from the political and academic community in the process of the constitutional reform of Russia 1990—1993. The author especially welcomes that the Constitution of Russia,*

© В. В. Вышкварцев, 2021

having abandoned the liberal-democratic facets has made a bias towards the millennial sovereign, historical and cultural traditions. However, according to the researcher, the Russian Constitution did not take into account the most important amendments, some of which are necessary for the development of civil society institutions, including public control, and certain forms of local self-government. The author revealed the meaning of the proposed amendments to the Constitution of the Russian Federation and offered them to the interested reader for the purpose of further scientific discussion and scientific research on the theory and history of law and state, constitutional and municipal law.

Keywords: *history of state and law, history, civil society, constitutionalism, the Constitution of the Russian Federation, local government, morality, public control, draft constitutions.*

Принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в кругу современных ученых нередко называют «малой конституционной реформой»¹. Произошли лишь отдельные конституционные преобразования. Сегодня требуется качественно новый уровень осмысления проблем развития Конституции РФ, ее стабильности и динамизма, в том числе в соотношении с неизменностью «вечных», фундаментальных конституционных идеалов². Конституция должна видеть мир фактов³.

О более чем двухстах поправках, которые были предложены для обсуждения с последующим, альтернативным референдуму, общероссийским голосованием, знали только 23 % граждан Российской Федерации, о чем свидетельствовали социальные опросы⁴. Для сравнения: проект конституции РФ официально не обсуждался. Однако так называемый «президентский» проект конституции и

¹ *Игнатенко В. А.* Конституционная реформа 2020 г. и ее влияние на правовую жизнь общества // URL: <https://research-journal.org/law/konstitucionnaya-reforma-2020-goda-i-ee-vliyaniye-na-pravovuyu-zhizn-rossijskogo-obshhestva/> (дата обращения: 01.04.2021) ; Конституционная реформа против духа Конституции. Ответственный секретарь Конституционной комиссии 1990—1993 гг. Олег Румянцев о том, что меняют поправки в Основной закон // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (дата обращения: 01.04.2021).

² *Бондарь Н. С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 21.

³ *Исаев И. А.* Основная норма («сжижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8. С. 31.

⁴ ВЦИОМ: 77% россиян не знают, какие готовятся поправки в Конституцию // URL: https://www.znak.com/2020-02-25/vciom_77_rossiyan_ne_znayut_kakie_gotovyatsya_popravki_v_konstitutsiyu (дата обращения: 01.04.2021) ; ВЦИОМ: о сути поправок к Конституции не знает большинство россиян // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4267885> (дата обращения: 01.04.2021).

проект конституции, разработанный Конституционной комиссией, «публиковались в газетах и отдельными изданиями с миллионными тиражами. Поэтому граждане могли знакомиться с текстами и вносить по ним свои предложения»⁵.

По воспоминаниям ответственного секретаря Конституционной комиссии О. Г. Румянцева, «общий тираж публикаций составил кажущуюся сегодня невероятной цифру в 40 млн экземпляров уже осенью 1990 г. Проект дошел до каждой второй семьи во многом благодаря публикациям в популярнейшем тогда издании «Аргументы и факты», <...> в «Российской газете», <...> в газете Президиума Верховного Совета РСФСР «Россия», <...> а также в ряде региональных СМИ, перепечатавших одну из официальных публикаций»⁶.

Обсуждение проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ велось на двух уровнях: профессиональном (на площадках рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, в рамках «круглых столов», организованных кафедрами вузов, обсуждений на заседаниях и совещаниях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления) и обыденном (на предприятиях, в учреждениях, в рамках публичных мероприятий, проведенных институтами гражданского общества).

Наибольшее внимание уделялось «социальному блоку» поправок, который вызвал у населения особенный интерес.

К сожалению, не был сделан акцент на основополагающем смысле конституционных поправок. Да, мы увидели не только рассеивание либерально-демократических «туч», за которыми оказались светлые «небесные просторы» тысячелетних державных, историко-культурных традиций, ожидавших жаждающих взоров нашего многонационального народа Российской Федерации, но и обращение к тем особым идеям, некогда реализованным в истории и вновь прозвучавшим 30 лет назад на страницах почти 40 проектов конституции России, поступивших в Конституционную комиссию от ученого, профессионального сообщества и отдельных граждан⁷. Например, в действующую редакцию п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вернулось упоминание о молодежной политике, о чем говорилось в ст. 126 Конституции СССР (Основного Закона) от 5 декабря 1936 г., в ст. 25 Конституции (Основного Закона) СССР от 7 октября 1977 г.

Долгожданное «признание» в Конституции РФ гражданского общества нашло отражение в п. «е.1» ст. 114, это своего рода дань уважения Конституционной комиссии и лично ее ответственному секретарю О. Г. Румянцеву, который отстаивал необходимость и важность раздела 3 «Гражданское общество». Важно помнить, что с провозглашением России как правового государства должна была получить закрепление и его основа — гражданское общество, но в силу того, что этот феномен был для российского конституционного строительства 1990—1993 гг. новым, разработчики проекта, подготовленного представителями Конституционного совещания, осторожно избежали включения специального

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М. : Юрист, 2005. Т. 1. С. 163.

⁶ Румянцев О. Г. Конституция девяносто третьего. М. : Издательство РГ, 2018. С. 87.

⁷ Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 88.

раздела о гражданском обществе, по всей видимости, считая, что оно представляет противовес государству⁸.

Парламентский контроль, которому уделено место в ст. 103.1 Конституции, — это не обычное техническое действие законодателя, связанное с переносом в нее отдельных положений Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», а рецепция ст. 39 проекта Конституции России («Вариант 0»), подготовленного рабочей группой под руководством С. М. Шах-рая 9 апреля 1992 г.⁹ Интересно появление п. «ж.1» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ, в котором, в частности, институт брака получил четкое определение как союз мужчины и женщины. Эта норма объединяет традиционный межконфессиональный, аксиологический подход к пониманию брака как основы семьи, на конституционном уровне не допускающей деформаций и «нравственных покушений» на соответствующие институты. «Родителя № 1» и «родителя № 2», у нас не будет. Будут «папа» и «мама» — заявил Президент РФ на одной из встреч с рабочей группой по подготовке поправок в Конституцию РФ.

В ряде зарубежных государств брак как союз мужчины и женщины также закреплен на конституционном уровне: в конституциях Беларуси (ст. 32), Болгарии (ст. 46), Венгрии (ст. М), Польши (ст. 18), Сербии (ст. 62) и др. Но, если обратиться к религиозным правовым памятникам, таким, например, как Кормчая книга (Номоканон), мы обнаружим, что в одной из ее глав («О тайне супружества, то есть законного брака») сказано о союзе любви, дружбы и взаимной помощи мужа и жены («Вещь сия тайны есть муж и жена»)¹⁰. Отсюда последовательность и логичность ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ, которая провозглашает Россию как государство, объединенное тысячелетней историей, сохраняющее преемственность в его развитии. И духовно-нравственный традиционный потенциал нашей обновленной Конституции стал очевидным.

Примечательно, что данный проект конституции получил вторую премию (3 000 рублей) в рамках открытого конкурса на проект новой конституции РСФСР, объявленного в распоряжении Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 г. «О порядке деятельности Конституционной комиссии». Три поощрительных премии (500 рублей) получили украинский социолог Р. И. Ленчовский (г. Киев), ученый-биолог В. К. Мешавкин (г. Москва) и юрист В. В. Явич (в настоящее время священник, проректор по административно-хозяйственной работе Екатеринбургской духовной семинарии).

Из поступивших проектов конституции России часть рукописей принадлежит перу простых граждан из Москвы, Московской области, Ивановской, Калужской, Новгородской областей и других регионов и городов¹¹.

⁸ *Вышкварцев В. В.* Гражданское общество: нереализованная идея в проектах Конституции России // *Вестник Института мировых цивилизаций.* 2018. Т. 9. № 3 (20). С. 96.

⁹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.). М. : Фонд конституционных реформ, 2009. Т. 5 : Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990—1993 гг.). С. 776.

¹⁰ Кормчая : Напечатана с оригинала патриарха Иосифа. [Перепечатка 1912 г. редчайшего Иосифовского издания 1650 г.] М., 1912. С. 1155.

¹¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Т. 5. С. 392—393.

В процессе разработки закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и обсуждения предложений, поступивших как от органов государственной власти, местного самоуправления, Общественной палаты РФ, региональных, муниципальных общественных палат, иных институтов гражданского общества, включая ученое сообщество, так и от активных и равнодушных граждан России, подобные конкурсы не объявлялись, и в настоящее время какие-либо публикации, содержащие сведения о людях, внесших свой вклад в историю современного преобразования Конституции, отсутствуют.

Подчеркнем, что в палаты Федерального Собрания Российской Федерации автором настоящей статьи было направлено предложение обсудить актуальность издания сборника предложений в Конституцию России, содержащего прежде всего предложения Президента России, а также альтернативные предложения от граждан России и институтов гражданского общества в целях обобщения материала и придания конституционному процессу характера крупного исторического события. Фактически такой сборник материалов представил бы не только историографическую ценность, но и послужил методологическим источником для дальнейших научных исследований в области развития российского конституционализма.

Печально, что ожидаемая автором ответная реакция последовала лишь в некоторой части от Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в лице Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству: «Предложения, изложенные в вашем обращении, приняты во внимание и будут рассмотрены с участием экспертов и специалистов в установленном порядке наряду с другими предложениями граждан в работе по совершенствованию законодательства Российской Федерации. Благодарим за активную гражданскую позицию»¹². Помимо указанных предложений, были направлены и авторские поправки в Конституцию России, которые могут рассматриваться для практической применимости в дальнейших научных исследованиях проблематики «Конституции будущего».

Остановимся на закреплении в преамбуле Конституции РФ «Идеи Д. Н.К.» («Духовность. Нравственность. Культура»). Если о культуре в Конституции РФ сказано много, то упоминание о духовности отсутствует, а слово «нравственность» употребляется лишь один раз — в ч. 3 ст. 55. Представляется правильным, чтобы в преамбуле Конституции РФ эти ценности-ориентиры прежде всего символизировали достижение их нашими гражданами, которые, принимая Конституцию, выражают желание развивать их и в настоящем, и в будущем. Возможно, в этой триаде ценностей и заключается русская национальная идея России. Преамбулу Конституции РФ предлагалось дополнить строкой четвертой следующего содержания: «...развивая духовные, нравственные и культурные ценности».

¹² Ответ первого заместителя Председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Полетаева. № 3.1-53/1492 от 06.03.2020. Из личного архива автора.

«Каталог обязанностей» человека и гражданина в Конституции России весьма скромный. Русский язык является своего рода символом, отличающим их носителей от носителей иностранных языков. Другие языки, употребляемые в России, также составляют грани национально-культурной самобытности России. Однако этот живой инструмент не имеет конституционных гарантий защиты, в том числе и от случаев его намеренного искажения (эвративов). Достаточно вспомнить некогда существовавший так называемый «олбанский» язык, который получил популярность в неформальной среде общества, в том числе и в средствах массовой информации, и стал использоваться в речи граждан, а отдельные слова и словосочетания при их публичном выражении и употреблении продолжают намеренно искажаться.

Можно дополнить ст. 68 Конституции РФ частью 4 следующего содержания: «4. Каждый обязан уважать государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик, родной язык народов Российской Федерации, не допускать их намеренного искажения».

Цифровизация сегодня выступает одним из векторов развития государства и отдельных его институтов (концепция правового государства постепенно приобретает новые формы, одной из которых является «цифровое государство»). Цифровизация — это методологическая основа новых технологий, применяемых в отдельных отраслях экономики, что требует ее законодательного регулирования по предмету ведения Российской Федерации.

Пункт «и» статьи 71 Конституции РФ предлагается изложить в следующей редакции: «и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе, цифровизация».

В данном случае хотим особо акцентировать, что концепт «цифровизация» все же нашел свое предметное закрепление в пункте «м» статьи 71 Конституции РФ в качестве предмета ведения России — «оборот цифровых данных». Это позволило увязать состоявшееся нормативно-правовое закрепление цифровизации в качестве объекта гражданских прав, ее регулятивные механизмы в специальном законодательстве с исключительной конституционно обоснованной компетенцией федерального законодателя.

В Конституции РФ не содержатся гарантии осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Пункт «н» статьи 72 Конституции РФ можно изложить в следующей редакции:

«н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; установление правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия».

В части 2 статьи 85 Конституции РФ предлагается императивно закрепить полномочие Президента России приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам

Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В данном случае слова «вправе приостанавливать» предлагалось заменить словом «приостанавливает».

В проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией в 1990—1993 гг., был предложен раздел 3 «Гражданское общество», который закреплял институты гражданского общества как составную часть правового государства. В настоящее время в Конституции РФ институты гражданского общества не названы, хотя и закреплены в отдельных ее положениях, равно как и не названы формы общественного контроля.

Конституционное закрепление Общественной палаты РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы позволит восполнить исторический пробел и усилить роль и значимость гражданского общества в Российской Федерации. Часть 1 статьи 104 Конституции России предлагается дополнить абзацем следующего содержания: «Право законодательной инициативы принадлежит также Общественной палате Российской Федерации».

Исходя из системного толкования ст. 2, ч. 1 и 2 ст. 15, ст. 18, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, часть 3 статьи 115 Конституции РФ должна быть императивной и Президент незамедлительно должен отменить указанные акты, которые могут создавать угрозу основам конституционного строя. Императивная норма позволит усилить соответствующее полномочие Президента РФ. Важно, чтобы было закреплено императивное полномочие Президента РФ отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ.

В части 3 статьи 115 Конституции РФ слова «могут быть отменены» предлагается заменить словом «отменяются». Одно из предложений касалось института публичных слушаний и общественных обсуждений как форм местного самоуправления граждан. Оно позволило бы придать публичным слушаниям и общественным обсуждениям не формальный, а действенный характер.

В настоящее время данные формы местного самоуправления, носящие в подавляющем большинстве случаев рекомендательный характер, не отражают реального волеизъявления граждан, что выступает фактором развития правового нигилизма и недоверия к институтам местного самоуправления. Статью 130 Конституции РФ можно дополнить частью следующего содержания: «В случаях, предусмотренных федеральными законами, итоги публичных слушаний, общественных обсуждений носят обязательный для их исполнения характер».

Хотелось бы, чтобы все это не только вызвало в дальнейшем исследовательский интерес к вопросам российского конституционного строительства, но и заложило основу для конструктивных научных дискуссий о новом проекте Конституции РФ. Ее принятие востребовано и необходимо для будущей российской цивилизации и грядущих ее поколений, в руках которых сохранение и приумножение духовного, нравственного, культурного, нематериального и материального наследия, которое останется после нас.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. — М. : Юрист, 2005. — Т. 1. — 719 с.
2. *Бондарь Н. С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. — 2020. — № 6. — С. 20—34.
3. ВЦИОМ: 77 % россиян не знают, какие готовятся поправки в Конституцию // URL: https://www.znak.com/2020-02-25/vciom_77_rossiyan_ne_znayut_kakie_gotoviyatsya_popravki_v_konstituciyu (дата обращения: 01.04.2021).
4. ВЦИОМ: о сути поправок к Конституции не знает большинство россиян // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4267885> (дата обращения: 01.04.2021).
5. *Вышковарцев В. В.* Гражданское общество: нереализованная идея в проектах Конституции России // Вестник Института мировых цивилизаций. — 2018. — Т. 9. — № 3 (20). — С. 91—97.
6. *Игнатенко В. А.* Конституционная реформа 2020 г. и ее влияние на правовую жизнь общества // URL: <https://research-journal.org/law/konstitucionnaya-reforma-2020-goda-i-ee-vliyanie-na-pravovuyu-zhizn-rossijskogo-obshhestva/> (дата обращения: 01.04.2021).
7. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.). — М. : Фонд конституционных реформ, 2009. — Т. 5 : Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990—1993 гг.). — 1120 с.
8. *Исаев И. А.* Основная норма («сжижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8. — С. 20—33.
9. Конституционная реформа против духа Конституции. Ответственный секретарь Конституционной комиссии 1990—1993 гг. Олег Румянцев о том, что меняют поправки в Основной закон // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (дата обращения: 01.04.2021).
10. Кормчая. Напечатана с оригинала Патриарха Иосифа. — [Перепечатка редчайшего Иосифовского издания 1650 г.] — М., 1912. — 1476 с.
11. *Румянцев О. Г.* Конституция девяносто третьего. — М. : Издательство РГ, 2018. — 400 с.