

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.4

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-4-58-71

ЗАКОН О ПОПРАВКЕ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2020: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Евсикова Е. В.

ФГБОУВО "Российский государственный университет правосудия"

В данной статье автором делается попытка исследовать правовую природу и юридическую силу Закона о поправке к Конституции Российской Федерации, исследуются конституционно-правовые основы внесения изменений и поправок в Конституцию Российской Федерации, а также наработки современной правовой доктрины в данной сфере.

Автор проводит анализ предложенных президентом Российской Федерации поправок в Конституцию Российской Федерации, изложенных в послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года. На основе проведенного анализа делается вывод о необходимости и важности предложенных изменений, направленных на дальнейшее развитие Российской Федерации как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свобода и права граждан, достоинство человека, его благополучие.

В рамках данной статьи автором сделана попытка разобраться в некоторых вопросах внесения поправок в Конституцию РФ сквозь призму Закона о поправке к Конституции РФ и выработать отдельные свои предложения и дополнения по его усовершенствованию в целях повышения качества нормативно-правового регулирования данной сферы правоотношений и обеспечения максимальной эффективности обозначенных механизмов ее реализации.

Ключевые слова: Закон о поправке к Конституции РФ; федеральная территория; публично-правовое образование; публичная власть.

Вопросы внесения изменений и поправок в Конституцию Российской Федерации (2020) являются актуальными и требуют кардинальной разработки и исследования сквозь призму сегодняшнего дня. Вместе, жизненная необходимость внесения таких изменений не вызывает сомнений, поскольку законодательная база в государстве (как в широком, так и узком понимании категории «законодательство») должна меняться и обновляться, отвечая современным реалиям и условиям жизни общества и государства. Не вызывает сомнений тот факт, что данные требования в полной мере касаются и Основного закона нашего государства – Конституции Российской Федерации [1], которая прошла сложный путь начиная с момента своего принятия 12 декабря 1993 года и не раз подвергалась критике и попыткам внесения изменений.

Вместе с тем, по нашему убеждению, процесс внесения любых изменений в законодательство Российской Федерации, и прежде всего в Основной закон Российской Федерации, требует тщательного научного подхода с учетом анализа наработок современной доктрины российского права и правоприменительной практики, что, в конечном итоге, имеет одну главную цель – усовершенствование законодательства Российской Федерации, и прежде всего в Основного закона Российской Федерации, направленного на качественное регулирование всех сфер жизни обще-

ства и государства, что в современных условиях продолжает остро стоять на повестке дня.

С учетом вышеизложенного, считаем проведение научного анализа поправок в Конституцию Российской Федерации сквозь призму доктринальных и правоприменительных аспектов является актуальным и востребованным, поскольку на сегодняшний день, одной из актуальных проблем является внесение поправок в Конституцию РФ в целях усовершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, предусмотренных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"[2].

Основной текст. Как известно, первые содержательные поправки в Конституцию РФ были внесены в конце 2008 г. в части увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет, а Государственной Думы до 5 лет, и также устанавливали обязанность Правительства предоставлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности в Государственную Думу (ст.ст. 81, 96, 103, 114) [3].

Кроме того, объективной необходимостью вызваны поправки в Конституцию РФ 2014 года, которые были обусловлены включением в состав Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя [4, с. 48-53; 5, с. 90-92], а также упразднением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации путем его слияния с Верховным Судом РФ [6, с. 405-411] и расширением полномочий Президента РФ по назначению прокуроров и предоставлением Президенту РФ права на введение в состав Совета Федерации дополнительных представителей.

Однако, самые существенные изменения в Конституцию РФ касаются 2020 года и впервые были обозначены в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию 15 января 2020 года, который отметил необходимость вынесения на обсуждение ряда конституционных поправок, направленных на дальнейшее развитие Российской Федерации как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие.

Во-первых, поправки касаются требований международного законодательства и договоров, а также решений международных органов могут действовать на территории РФ только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, а также не противоречат Основному закону РФ.

Во-вторых, закрепление на конституционном уровне обязательных требований к лицам, занимающим критически важные должности для обеспечения безопасности и суверенитета страны, исходя из принципа «служения» государству и его интересам, а также предъявление более жестких требований к лицам, претендующим на должность Президента РФ.

В-третьих, закрепление в Конституции РФ принципов единой системы публичной власти, что позволит выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами при тенденции расширения и укрепления полномочий органов местного самоуправления как наиболее близкого к людям уровня власти.

В-четвертых, закрепление в Основном законе принципов достойного пенсионного обеспечения (регулярная индексация пенсий), а также границы нижнего порога

минимального размера оплаты труда, который не может ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения РФ.

В-пятых, усиление роли губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне.

В-шестых, расширение полномочий Государственной Думы в части формирования Правительства РФ, а именно: полномочий по утверждению кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а затем по его представлению – по представлению Председателя Правительства - всех вице-премьеров и федеральных министров (при этом Президент РФ будет обязан назначить их на должность, то есть будет не вправе отклонить утвержденные парламентом кандидатуры соответствующих должностных лиц), что позволит повысить роль и значение парламента страны, роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти.

В-седьмых, закрепление положения о назначении руководителей всех «силовых ведомств» Президентом РФ по итогам консультаций с Советом Федерации, что позволит сделать работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчетной обществу.

В-восьмых, усовершенствование полномочий Совета Федерации по представлению Президента РФ отрешать от должности судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи.

В-девятых, усиление роли Конституционного Суда в обеспечении законности, а именно: наделение его возможностью по запросам Президента РФ проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства [7].

Примечательно, что в тот же день распоряжением Президента РФ была создана рабочая группа по подготовке предложений по внесению поправок в Конституцию РФ, состоящая из 75 человек, являющихся экспертами и специалистами в различных сферах.

На основе предложений, предоставленных рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, был разработан проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», который был внесен в Государственную Думу РФ 20.01.2020 г. вместе с пояснительной запиской и перечнем изменяемых нормативно-правовых актов [8].

Следует отметить, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке в Конституцию) был принят Государственной Думой в третьем чтении 11.03.2020 и направлен в Совет Федерации, который на своем пленарном заседании его одобрил. Все 85 субъектов РФ в лице своих законодательных (представительных) органов государственной власти также выразили одобрение данным поправкам в Конституцию [9] (напомним, что для вступле-

ния поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации).

Несомненно, положения Закона о поправке в Конституцию требуют проведения отдельного научного анализа в неразрывной связи с отдельными элементами конституционного строя РФ, конституционно-правового статуса органов и должностных лиц, что имеет огромное влияние на показатели уровня эффективности и качества системы организации публичной власти, на отраслевые правовые механизмы, условия реализации прав и свобод человека, а также влияют на правосознание граждан, ощущение стабильности и уверенности в устойчивом развитии страны, доверие к системе публичной власти [10].

В свою очередь, Таева Е.Н. отмечает, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ имеет такую особенность, как временный характер его регулирующего воздействия, которое прекращается с внесением соответствующих поправок в Конституцию РФ, поскольку, после вступления в силу он фактически становится Конституцией. При этом можно утверждать, что он меняет не только содержание Основного закона, но и влияет на его юридические свойства. Трансформация юридических свойств закона о поправке — это фактически трансформация юридических свойств Конституции РФ [11].

В то же время поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как ст. 108 (ч. 1) Конституции РФ прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в главы 3 - 8 Конституции РФ поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью.

Напомним, что впервые формулировка «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» появилась в постановлении Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации», который отметил, что положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Так, исходя из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3 – 8 Конституции РФ вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Положение ст. 136 Конституции РФ о том, что поправки к главам 3 – 8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований ст. 108 (ч. 2) Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно: необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем $\frac{2}{3}$

субъектов РФ; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции РФ, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ [12].

Интересно, что помимо отличия в процедуре принятия, Конституционный Суд РФ говорит еще о двух важных юридических свойствах, отличающих правовой акт о поправках от федеральных конституционных и федеральных законов — это предмет правового регулирования и юридическая сила. По предмету правового регулирования поправки принимаются, как и федеральные конституционные законы, только по предметам ведения РФ. В то же время, согласно ст. 108 Конституции РФ, федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, а поправки в Конституцию РФ не входят в данный круг вопросов. По юридической силе федеральные конституционные законы и федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ, изменять ее положения. В то же время поправки по своей сущности — это изменение положений Конституции РФ. [11].

В данной связи, следует согласиться с мнением Овсепян Ж.И., что Закон о поправке в Конституцию РФ равен по силе самой Конституции РФ [13], т.е. по юридической силе он выше федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Как видим, Закон о поправке в Конституцию РФ отличается особыми юридическими свойствами, к которым относится особый порядок принятия, особая юридическая сила, особый предмет правового регулирования.

По нашему мнению, следует обратить внимание на такие особенности Закона о поправке в Конституцию РФ, как то, что поправка представляет собой исключение, дополнение либо новую редакцию текста глав 3—8 Конституции РФ, что исключает внесение Законом о поправке в Конституцию РФ изменений в преамбулу, заключительные и переходные положения Конституции РФ, а также исключает и возможность полного «изъятия» из Основного закона одной из названных глав либо дополнение его новой главой, а также то, что в рамках одного Закона о поправке в Конституцию РФ могут вноситься только взаимосвязанные изменения текста Конституции РФ, и при этом наименование Закона о поправке должно отражать суть этой поправки.

Следует согласиться с мнением Таевой Н. Е., что особый порядок вступления в силу также является отличительным юридическим свойством закона о поправке к Конституции РФ. Поскольку, данный закон по общему правилу (если иное не установлено самим законом), вступает в силу со дня его официального опубликования, а, как известно, для федеральных конституционных законов и федеральных законов общим правилом вступления их в силу является истечение 10 дней после дня официального опубликования их полного текста [11].

Однако, по вопросу о вступлении в силу закона о поправке к Конституции РФ в юридической науке имеется мнение, что закон о поправке в Конституцию РФ (согласно ст. 136 Конституции РФ) вступает в силу после его одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации, что юридически оформляется в постановлении Совета Федерации, устанавливающего результаты такого одобрения.

Данная позиция подкрепляется вышеуказанным постановлением Конституционного Суда РФ, который отметил, что «вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию» [12].

В данной связи следует отметить, что ч. 1 ст. 3 Закона о поправке в Конституцию РФ 2020 предусматривает, что данный закон вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ, за исключением ст. ст. 1 и 2 настоящего Закона, которые вступают в силу в особом порядке. Такая формулировка соответствует общепринятой практике принятия и вступления в силу законов о поправках в Конституцию РФ.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, еще раз подтверждается факт, что вопрос о внесении изменений и поправок в Конституцию РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, несмотря на положения п. «а» ст. 71 Конституции РФ, который закрепляет, что внесение изменений в Конституцию РФ находится исключительно в федеральном ведении.

В этой связи, следует полностью согласиться с позицией Умновой И.А., что поскольку поправки к Конституции РФ требуют одобрения не менее чем 2/3 органов законодательной власти субъектов РФ, то они уже не могут рассматриваться как принимаемые только по предметам исключительного ведения Федерации [14].

Анализируя Закон о поправке в Конституцию РФ 2020, некоторые авторы, отмечают, что поправки в Конституцию РФ 2020 – важные и нужные, систематизируют их, выделяя в несколько блоков:

1) сугубо политические, например, новая статья 67-1, часть 1: «Российская Федерация является правопреемником Союза ССР...»;

2) декларативные, статья 67-1, часть 3: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества.»;

3) уточняющие дефиниции, например, статья 71, пункт «и»: «космическая деятельность»; статья 82, часть 2, где «членов Совета Федерации.» заменили на «сенаторов Российской Федерации.»;

4) дополнения в сфере трудовых, социальных правоотношений: в частности, статья 75, часть 5: «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума.»;

5) поправки, направленные на противодействие коррупции и иных преступлений, совершаемых высшими должностными лицами: статья 77, новая часть 3: «запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.»;

6) поправки, связанные с назначением или правилами отставки высших должностных лиц государства: например, статья 83;

7) поправки, связанные с регламентом работы и полномочиями Федерального Собрания (статьи 95, 97, 98, 100), Правительства (статьи 110, 111, 112, 113, 115, 117), Конституционного Суда (статьи 118, 125, 126, 128, 129) и др. [15].

Рассмотрим некоторые из них.

Так, ч. 1 ст. 67 изложена в новой редакции, которая предусматривает, что «территория РФ 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». Таким образом, на конституционном уровне введены две новых ключевых категории – «федеральная территория» и «публичная власть». После вступления в силу Закона о поправке в Конституцию РФ на территории Российской Федерации на конституционном уровне закреплена возможность создания «федеральных территорий».

Однако, для Российской Федерации данный вид территориальной организации публичной власти является новым и неапробированным на практике с непонятным для российского законодателя и правоприменителя управленческим механизмом, что вызывает множество вопросов организационного, правового и экономического характера, а также возможностей его практического использования в рамках государственной политики пространственного регулирования [16].

При этом, как указал Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16.03.2020г. № 1-3, положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов РФ, и не может расцениваться как противоречащее ст. 5 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 положениям глав 1 и 2 Конституции РФ, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности [17].

Таким образом, федеральная территория – это особая административно-территориальная единица, не входящая в состав субъекта РФ и находящаяся в непосредственном управлении федеральных органов или уполномоченных ими лиц, без права законодательной автономии и без права представительства в федеральных органах в отличие от субъекта РФ [16, с.33].

Вместе с тем, введение института федеральных территорий в систему права РФ должно обеспечить более эффективное управление при поддержании необходимого баланса между обеспечением прав граждан и сохранением интересов государства [18, с. 44].

Так, исходя из анализа положений Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [19], можно выделить некоторые особенности правового статуса «федеральной территории»:

1) Федеральной территорией – может быть признано публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение, в котором в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия и т.д., создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов и т.д., реализации приоритетов научно-технологического разви-

тия Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности;

2) местное самоуправление на федеральной территории осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории, осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления;

3) в федеральной территории создается система органов публичной власти федеральной территории, наделенных соответствующей компетенцией специальным Федеральным законом;

4) Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют в федеральной территории с учетом особенностей, установленных специальным Федеральным законом;

5) административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, в пределах которого создана федеральная территория, нормативных правовых актов органов местного самоуправления применяется за совершение соответствующего деяния в федеральной территории, если в федеральной территории в соответствии со специальным Федеральным законом применяются нормативные правовые акты соответствующего субъекта РФ;

6) муниципальные правовые акты муниципального образования действуют в федеральной территории, созданной на территории такого муниципального образования, в случае передачи указанному муниципальному образованию в соответствии со специальным Федеральным законом полномочий органов публичной власти федеральной территории;

7) нормативным правовым актом, определяющим вопросы организации и функционирования федеральной территории, является Устав федеральной территории, утверждаемый Советом федеральной территории в соответствии со специальным Федеральным законом;

8) иные нормативные правовые акты органов публичной власти федеральной территории издаются в форме решений Совета федеральной территории и постановлений главы администрации федеральной территории;

9) систему органов публичной власти федеральной территории составляют:

- Совет федеральной территории - представительный орган федеральной территории, возглавляемый председателем Совета федеральной территории;
- администрация федеральной территории - исполнительно-распорядительный орган федеральной территории, возглавляемый главой администрации;
- иные органы публичной власти федеральной территории, если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории;

10) граждане участвуют в управлении федеральной территории, в том числе в решении вопросов местного значения, в следующих формах:

- участие в формировании органов публичной власти федеральной территории;
- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрания граждан;

- конференции граждан, собрания делегатов;
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы публичной власти федеральной территории;
- иные формы участия граждан в управлении, предусмотренные Уставом федеральной территории.

Таким образом, федеральная территория – это территория с особым правовым статусом и правовым режимом, который на ней осуществляется, которая выступает публично-правовым образованием, имеющим общегосударственное стратегическое значение, направленное на обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, на которой оно создается. Однако, по своему правовому статусу федеральная территория отличается от статуса субъекта РФ и муниципального образования.

Поскольку федеральная территория выступает публично-правовым образованием с особым статусом, в рамках данного исследования следует обратиться к пониманию и сущности «публично-правовое образование».

Так, например, еще Чиркин В.Е. отмечал, что публично-правовое образование — это форма организации публичного коллектива на определенной территории, имеющая публичную власть и использующая ее для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющаяся юридическим лицом публичного права и несущая ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц [20, с. 59].

При этом, учитывая стратегическую важность и приоритетность обеспечения устойчивого развития федеральной территории, вопрос о создании федеральной территории на определенной территории должен решаться с учетом мнения населения данной территории, т.е. самих граждан и их интересов, поскольку им придется жить в условиях особого режима такой федеральной территории и в данном случае очень важно обеспечить права и законные интересы самих граждан. Поэтому, по нашему мнению, нужно закрепить на законодательном уровне процедуру установления на определенной территории режима федеральной территории, в которой решающим будет мнение жителей такой территории о том, нужно ли им это или нет, заинтересованы ли жители такой территории в установлении на территории их проживания особого режима федеральной территории, насколько качественно государство сможет обеспечить права и интересы жителей федеральной территории в условиях такого режима.

Напомним, что термин «публичная власть», введенный новой формулировкой ч. 2 ст. 80 Конституции РФ не является новым ни для научных кругов, ни для широкой общественности. Так, в постановлении от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти [21].

В этой связи, как справедливо отмечает Комарова В.В. выделение двух разновидностей единой публичной власти народа в Российской Федерации — государственной власти и муниципальной власти никем не оспаривается, более того — создаются механизмы единства публичной власти. В данной ситуации вынесение на конституционный уровень термина «публичная власть» видится как закрепление

достигнутого и желание дополнительной защиты, имеющейся для норм Конституции России [10].

Кроме того, вопросы закрепления в Конституции РФ принципов единой системы публичной власти были затронуты с целью выстроить максимально эффективную систему взаимодействия между органами государственной власти и муниципальной власти, что в современных реалиях крайне важно.

Так, п. «г» ст. 71 Конституции РФ предусматривает, что в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

В свою очередь, п. «т» Конституции РФ предусматривает, что в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

При этом, не вызывает сомнений тот факт, что вопрос обеспечения прав и свобод человека и гражданина для государства является приоритетным, однако, допускается возможность установления ряда определенных ограничений и запретов, например, при принятии на государственную или муниципальную службу и замещении должностей государственной и муниципальной службы. По нашему мнению, наиболее правильной является использование формулировки «установление ограничений и запретов для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства», поскольку действующее законодательство РФ о системе государственной службы предусматривает как ограничения, так и запреты для лиц, замещающие должности государственной и муниципальной службы. Что в целом, не расходится с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения.

Кроме того, ст. 71 Конституции РФ следует добавить п. «у», предусматривающим, что в ведении Российской Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, что является крайне важным для создания и обеспечения единой системы налогообложения и сборов на всей территории Российской Федерации, ее качественного функционирования и развития.

Вместе с тем, ч. 1 ст. 72 Конституции РФ следует добавить п. «п» предусматривающим, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится разработка и установление основ федеральной и региональной политики, фе-

деральных и региональных программ в области профилактики правонарушений и преступлений, поскольку очень важно закрепления этих вопросов на конституционном уровне в силу их чрезвычайной актуальности и важности, прежде всего для обеспечения общественной безопасности.

На сегодняшний день, несмотря на принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. №182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" [22], остро стоит вопрос о профилактике правонарушений и преступлений, разработке федеральных, региональных и местных профилактических программ, прежде всего, отдельных программ профилактики правонарушений несовершеннолетних, которые на сегодняшний день просто отсутствуют во многих регионах нашей страны [23].

Кроме того, считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 72 Конституции РФ п. «р», предусматривающим, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление основ федеральной и региональной экологической политики, федеральных и региональных программ в области экологического развития и профилактики экологических правонарушений и преступлений, что, по нашему мнению, также требует закрепления в силу своей чрезвычайной важности и приоритетности прежде всего на конституционном уровне, а затем разработки соответствующих федеральных и региональных программ в области экологического развития и профилактики экологических правонарушений и преступлений, что позволит усовершенствовать урегулирование правоотношений в сфере экологии, предупредить и снизить количество экологических правонарушений [24].

В заключение отметим, что указанные преобразования Конституции РФ, изложенные в Законе о поправке к Конституции РФ, обусловлены объективными необходимостями и являются вполне закономерными требованиями современной действительности. Все дальнейшие научные дискуссии по вопросу введения и реализации поправок в Конституцию 2020, несомненно, будут способствовать выработке оптимальной правовой позиции по вопросу внесения поправок в Конституцию РФ и позволят еще усовершенствовать качество их правоприменения. В рамках данной статьи автором сделана попытка разобраться в некоторых вопросах внесения поправок в Конституцию РФ сквозь призму Закона о поправке к Конституции РФ и выработать отдельные свои предложения и дополнения по его усовершенствованию в целях повышения качества нормативно-правового регулирования данной сферы правоотношений и обеспечения максимальной эффективности обозначенных механизмов ее реализации.

Список литературы:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.
2. Евсикова, Е. В. Некоторые административно-правовые аспекты усовершенствования действующего законодательства в части внесения поправок в Конституцию Российской Федерации / Е. В. Евсикова // Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 10–11 июня 2020 года / Под общей редакцией Н.Н. Колюки. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью "Амирит", 2020. – С. 319-324.
3. Борисенко В.И., Чернышева В.Н. Поправки в Конституцию Российской Федерации (2020 год) / Борисенко В.И., Чернышева В.Н. // Социально-гуманитарные знания. – 2021. – С. 31-37.

4. Евсикова, Е. В. Актуальные проблемы развития правовой системы Российской Федерации на современном этапе / Е. В. Евсикова // Актуальные проблемы современного российского государства и права : Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, Калининград, 19 мая 2017 года. – Калининград: Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. – С. 48-53.
5. Бондарчук И.В., Руденко А.В. проблемы развития законодательства Республики Крым как нового субъекта Российской Федерации /Бондарчук И.В., Руденко А.В. // Евразийский юридический журнал. - № 9 (160), 2021. – С. 90-92.
6. Евсикова, Е. В. Некоторые функционально-структурные аспекты реформирования судебной системы Российской Федерации / Е. В. Евсикова // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : Материалы Международной научно-практической конференции; под общей редакцией В.А. Сосова, Новороссийск, 25–26 сентября 2014 года / Краснодарский университет МВД России, Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России, ООО «Издательский Дом - Юг». – Новороссийск: Общество с ограниченной ответственностью "Издательский Дом - Юг", 2014. – С. 405-411.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 "Послание Президента Федеральному Собранию". [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/
8. Проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» от 20.01.2020г. № 6-рп. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.
9. Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 11.03.2020г. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://rg.ru/2020/03/12/popravka-site-dok.html>.
10. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 22—31. — DOI: 10.17803/19941471.2020.117.8.022-031.
11. Таева Н. Е. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 43—54. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации". [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8215/.
13. Овсяян Ж. И. Теория федерального закона (обыкновенные, или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 11.
14. Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. — 1999. — № 11.- С. 22-35.
15. Осипов А.П. О поправках в Конституцию Российской Федерации / Осипов А.П. // Закон и право. № 9. – 2020. – С. 42-43.
16. Василькова Е.А. Федеральная территория как вид территориальной организации публичной власти в российской федерации / Василькова Е.А. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – № 4. -2021. – С. 33-35.
17. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 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". [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>.
18. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. 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». — М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. - 240 с.

19. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://rg.ru/2020/12/25/sirius-dok.html>.
20. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. — М.: ИНФРА-М, 2011. — 336 с.
21. Постановление от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://docs.cntd.ru/document/9039209>.
22. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://base.garant.ru/71428030/>.
23. Евсикова, Е. В. Профилактика правонарушений как одно из основных направлений деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации / Е. В. Евсикова // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9(100). – С. 253-255.
24. Скреля, К. Ю., Пасечник О.С. К вопросу о реализации экологического планирования на современном этапе развития Российской Федерации / К. Ю. Скреля, О. С. Пасечник // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 500-509.

Evsikova E.V. The law on the amendment to the Constitution of the Russian Federation 2020: some aspects of theory and practice // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical aspects. – 2021. – Т. 7 (73). № 4. – P. 58-71.

In this article, the author attempts to investigate the legal nature and legal force of the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation, examines the constitutional and legal foundations of amendments and amendments to the Constitution of the Russian Federation, as well as the developments of modern legal doctrine in this area.

The author analyzes the amendments to the Constitution of the Russian Federation proposed by the President of the Russian Federation, set out in the message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation on January 15, 2020.

Based on the analysis, the conclusion is made about the necessity and importance of the proposed changes aimed at the further development of the Russian Federation as a legal social state in which the freedoms and rights of citizens, human dignity, and his well-being are the highest values. Within the framework of this article, the author attempts to understand some issues of amending the Constitution of the Russian Federation through the prism of the Amendment Law

Key words: The Law on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation; federal territory; public legal education; public authority.

Spisok literaturi:

1. "Konstituciya Rossijskoj Federacii" (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020). [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.
2. Evsikova, E. V. Nekotorye administrativno-pravovye aspekty usovershenstvovaniya dejstvuyushchego zakonodatel'stva v chasti vneseniya popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii / E. V. Evsikova // Krymskie juridicheskie chteniya. Razvitie konstitucionalizma v Rossii : Sbornik materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. V 2-h tomah, Simferopol', 10–11 iyunya 2020 goda / Pod obshchej redakciej N.N. Kolyuki. – Simferopol': Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu "Amirit", 2020. – S. 319-324.
3. Borisenko V.I., Chernysheva V.N. Popravki v Konstituciyu Rossijskoj Federacii (2020 god) / Borisenko V.I., Chernysheva V.N. // Social'no-gumanitarnye znaniya. – 2021. – S. 31-37.
4. Evsikova, E. V. Aktual'nye problemy razvitiya pravovoj sistemy Rossijskoj Federacii na sovremennom etape / E. V. Evsikova // Aktual'nye problemy sovremennogo rossijskogo gosudarstva i prava : Materialy ezhegodnoj vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii, Kaliningrad, 19 maya 2017 goda. – Kaliningrad: Kaliningradskij filial Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii, 2017. – S. 48-53.
5. Bondarchuk I.V., Rudenko A.V. problemy razvitiya zakonodatel'stva Respubliki Krym kak novogo sub"ekta Rossijskoj Federacii / Bondarchuk I.V., Rudenko A.V. // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. - № 9 (160), 2021. – S. 90-92.
6. Evsikova, E. V. Nekotorye funkcional'no-strukturnye aspekty reformirovaniya sudebnoj sistemy Rossijskoj federacii / E. V. Evsikova // Aktual'nye problemy prava i pravoprimenitel'noj deyatel'nosti na sovremennom etape : Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii; pod obshchej redakciej V.A. Sosova,

- Novorossiysk, 25–26 sentyabrya 2014 goda / Krasnodarskij universitet MVD Rossii, Novorossiyskij filial Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii, ООО «Izdatel'skij Dom - YUg». – Novorossiysk: Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu "Izdatel'skij Dom - YUg", 2014. – S. 405-411.
7. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 15.01.2020 "Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu". [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/
8. Proekt zakona RF o popravke k Konstitucii RF «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii publichnoj vlasti» ot 20.01.2020g. № 6-rp. [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.
9. Zakon RF o popravke k Konstitucii RF «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti» ot 11.03.2020g. [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : <https://rg.ru/2020/03/12/popravka-site-dok.html>.
10. Komarova V. V. Konstitucionnaya reforma 2020 g. v Rossii (nekotorye aspekty) // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2020. — T. 15. — № 8. — S. 22—31. — DOI: 10.17803/19941471.2020.117.8.022-031.
11. Taeva N. E. Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii: evolyuciya yuridicheskikh svojstv // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2020. — T. 15. — № 8. — S. 43—54. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054.
12. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31.10.1995 N 12-P "Po delu o tolkovanii stat'i 136 Konstitucii Rossijskoj Federacii". [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8215/.
13. Ovspeyan ZH. I. Teoriya federal'nogo zakona (obyknovennye, ili prostye, ordinarnye federal'nye zakony) kak istochnika prava v Rossii v period globalizacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo.—2015. — № 11.
14. Umnova I. A. Sovmestnoe vedenie Rossijskoj Federacii i ee sub"ektov kak predmet konstitucionnogo regulirovaniya // ZHurnal rossijskogo prava. — 1999. — № 11.- S. 22-35.
15. Osipov A.P. O popravkah v Konstituciyu Rossijskoj Federacii / Osipov A.P. // Zakon i pravo. № 9. – 2020. – S. 42-43.
16. Vasil'kova E.A. Federal'naya territoriya kak vid territorial'noj organizacii publichnoj vlasti v rossijskoj federacii / Vasil'kova E.A. // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. – № 4. -2021. – S. 33-35.
17. Zaklyuchenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.03.2020 N 1-Z "O sootvetstvii polozheniyam glav 1, 2 i 9 Konstitucii Rossijskoj Federacii ne vstupivshih v silu polozhenij Zakona Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti", a takzhe o sootvetstvii Konstitucii Rossijskoj Federacii poryadka vstupleniya v silu stat'i 1 dannogo Zakona v svyazi s zaprosom Prezidenta Rossijskoj Federacii". [Elektronnyj resurs]: <https://legalacts.ru/sud/zaklyuchenie-konstitucionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/>.
18. Habrieva T.YA., Klishas A.A. Tematicheskij kommentarij k Zakonu Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti». — M.: Norma, INFRA-M, 2020.-240 s.
19. Federal'nyj zakon ot 22 dekabrya 2020 g. № 437-FZ «O federal'noj territorii «Sirius». [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : <https://rg.ru/2020/12/25/sirius-dok.html>.
20. CHirkin V.E. Publichno-pravovoe obrazovanie. — M.: INFRA-M, 2011. — 336 s.
21. Postanovlenie ot 24.01.1997 № 1-P «Po delu o proverke konstitucionnosti Zakona Udmurtskoj Respubliki ot 17 aprelya 1996 g. «O sisteme organov gosudarstvennoj vlasti v Udmurtskoj Respublike»». ». [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : <https://docs.cntd.ru/document/9039209>.
22. Federal'nyj zakon ot 23 iyunya 2016 g. № 182-FZ "Ob osnovah sistemy profilaktiki pravonarushenij v Rossijskoj Federacii" (s izmeneniyami i dopolneniyami). [Elektronnyj resurs] // [Rezhim dostupa] : <https://base.garant.ru/71428030/>.
23. Evsikova, E. V. Profilaktika pravonarushenij kak odno iz osnovnyh napravlenij deyatel'nosti policii po obespecheniyu obshchestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii / E. V. Evsikova // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. – 2016. – № 9(100). – S. 253-255.
24. Skrelya, K. YU., Pasechnik O.S. K voprosu o realizacii ekologicheskogo planirovaniya na sovremennom etape razvitiya Rossijskoj Federacii / K. YU. Skrelya, O. S. Pasechnik // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. – 2020. – № 1. – S. 500-509.