

УДК/UDC 342.41

Конституционные поправки 2020 г. и их влияние на перспективы государственного строительства в России

Яковлев-Чернышев Василий Александрович

студент юридического факультета

Сочинский филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА
Минюста России)

г. Сочи, Россия

e-mail: basil.yakovlev@mail.ru

Аннотация

В данной статье рассматривается ряд принятых в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации, в т. ч. связанных с обеспечением территориальной целостности страны, определением русского языка как языка государствообразующего народа, введением ряда ограничений для государственных и муниципальных служащих, а также установлением примата Конституции Российской Федерации над требованиями международных договоров и международных органов. На основе проведенного исследования сделан вывод, что все перечисленные изменения способствуют укреплению государственной целостности и суверенитета, позитивно влияют на перспективы государственного строительства в России. Вместе с тем необходимо привести российское законодательство в соответствие с обновленным текстом Конституции Российской Федерации и создание действенного механизма реализации новых конституционных норм в правоприменительной практике. Автором представлены предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, способствующих решению указанных задач.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, поправки 2020 г., государственная целостность, национальная безопасность, государственное строительство.

Constitutional Amendments of 2020 and Their Impact on the Prospects for State Building in Russia

Iakovlev-Chernyshev Vasiliy Aleksandrovich

student of the faculty of Law

Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Sochi, Russia

e-mail: basil.yakovlev@mail.ru

Abstract

This article examines a number of amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020, including associated with ensuring the territorial integrity of the country, defining the Russian language as the language of the state-forming people, introducing a number of restrictions for state and municipal employees, as well as establishing the primacy of the Constitution of the Russian Federation over the requirements of international treaties and international bodies. Based on the study, it was concluded that all of the above changes contribute to the strengthening of state integrity and sovereignty, and have a positive effect on the prospects for state building in Russia. At the same time, it is necessary to bring Russian legislation in line with the updated text of the Constitution of the Russian Federation and create an effective mechanism for the implementation of new constitutional norms in law enforcement practice. The author presents proposals for amending the legislation of the Russian Federation, contributing to the solution of these problems.

Key words: Constitution of the Russian Federation, amendments 2020, state integrity, national security, state building.

Поправки в Конституцию Российской Федерации (далее по тексту - Конституция РФ), принятые в 2020 г., являются одним из самых значимых событий в истории современной России. Данные поправки представляют собой необходимый элемент для дальнейшего развития российской государственности и общества в целом с учетом различных событий и процессов, происходящих в нашей стране и во всем мире. Несомненно, они не были бы столь значительными и масштабными без учета того

факта, что в настоящее время сохраняются угрозы государственной целостности и суверенитету Российской Федерации, а также существуют различные проблемы, связанные с их обеспечением. Данную ситуацию осложняют такие факторы, как продвижение НАТО на Восток [1], наличие антироссийских настроений в государствах ближнего зарубежья [2], деятельность международных террористических организаций на территории России, направленная в т. ч. на поддержку сепаратистских настроений [3], кризис международного права и доминирование политики «двойных стандартов», что, к сожалению, с каждым днем приводит к нарастанию противоречий на международной арене [4]. Поэтому те поправки, которые были внесены в Конституцию РФ, являются ответом на новые тенденции в политике других государств, а также направлены на повышение устойчивости и стабильности конституционного строя России с учетом не только политических и экономических, но и духовных аспектов жизни общества [5]. Все они в совокупности оказывают серьезное влияние на государственное строительство и заставляют пересмотреть многие моменты, связанные с пониманием его развития в дальнейшем.

В данной статье из всех поправок будут рассмотрены только те, которые внесены в гл. 3 Конституции РФ и так или иначе способствуют укреплению государственной целостности, суверенитета и влияют на перспективы государственного строительства в России.

В первую очередь рассмотрим поправки в статьи, связанные с территориальной целостностью Российской Федерации, являющейся важной составляющей ее государственной целостности. Первой такой статьей с серьезными изменениями является ст. 67, в которой была дополнена ч. 1, а также введена ч. 21. Так, ч. 1 ст. 67 Конституции РФ была дополнена следующим образом: «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом», а в новой ч. 21 говорится, что «Российская Федерация обеспечивает защиту своего су-

веренитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются» [6].

Примером применения ч. 1 ст. 67 Конституции РФ в новой редакции является принятие Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”», которая создана в границах муниципального образования городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края [7].

Если говорить о ч. 21 ст. 67 Конституции РФ, то она направлена на недопущение любых возможных поползновений, связанных с решением отделиться от территории Российской Федерации. Стоит отметить, что после введения данной нормы были также введены соответствующие статьи в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее по тексту - УК РФ), а именно: ст. 280.1–280.2 УК РФ [8]. Ст. 280.1 УК РФ направлена на запрет публичных призывов к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, а ст. 280.2 УК РФ называется «Нарушение территориальной целостности Российской Федерации» и применяется «при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 278, 279 и 280.1 настоящего Кодекса». В ст. 280.1 были внесены последние изменения Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 425-ФЗ, а ст. 280.2 совершенно новая и введена тем же № 425-ФЗ. Также стоит сказать, что данная статья, по сути, конкретизировала содержание ст. 4 Конституции РФ.

Таким образом, ст. 67 Конституции РФ с учетом поправок позволила создавать федеральные территории и закрепила невозможность отчуждения какой-либо части территории Российской Федерации. Данная поправка очень важна с учетом как политического давления на Россию вследствие восстановления исторической справедливости и присоединения Крыма в 2014 г., так и пресечения возможных провокаций и экстре-

мистской деятельности, направленной на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

Следующий аспект укрепления государственной целостности, предусмотренный внесенными поправками, связан с изменениями в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ, в новой редакции которой указано, что русский язык является языком «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации». Как отмечает в своей статье А. А. Уваров, «ни в преамбуле, ни в ст. 3 Конституции РФ в понятии “многонациональный народ Российской Федерации” не отражены признаки титульной нации, которая, собственно говоря, обуславливает название самого государства России» [9, с. 45]. Поправка в ч. 1 ст. 68 снимает все вопросы «о том, какой же из населяющих Россию народов является титульным» [9, с. 46].

Далее необходимо рассмотреть блок поправок, связанный с ограничениями для государственных и муниципальных служащих. Так, был дополнен п. «г» ст. 71 Конституции РФ, в котором введены следующие очень важные с точки зрения государственной целостности и национальной безопасности России ограничения:

1. Связанные с наличием гражданства иностранного государства, вида на жительство либо иного документа. Данные ограничения, безусловно, снижают риски, связанные с госизменой, коррупциогенными факторами.
2. Связанные с хранением денежных средств и ценностей в иностранных банках. Также данные обстоятельства позволяют снижать коррупциогенные факторы и различные нарушения в деятельности государственных и муниципальных органов.

Следует упомянуть и о введении новой ч. 3 в ст. 77 Конституции РФ, которая устанавливает определенные рамки для руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Теперь согласно данной части установлены следующие условия:

- 1) гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет;

- 2) отсутствие гражданства иностранного государства, вида на жительство либо иного документа;
- 3) запрет на хранение денежных средств и ценностей в иностранных банках;
- 4) возможно установление дополнительных требований Федеральным законом.

Также введена новая ч. 5 ст. 78 Конституции РФ, которая указала аналогичные критерии, как и в ч. 3 ст. 77, для руководителя федерального государственного органа.

Анализируя вышеперечисленные изменения в статьях, затрагивающих требования к государственным и муниципальным служащим, можно сделать вывод, что данные поправки были сделаны для того, чтобы на госслужбе были «свои» профессионалы, а не лица, имеющие двойное гражданство, которые могут быть не заинтересованы в результатах, поставленных перед государственными органами, и оказаться иностранными агентами. Несомненно, данные поправки направлены на профилактику коррупциогенных факторов, снижение рисков, связанных с вывозом денежных средств или иных ценностей за границу. Также следует отметить и возрастную ценз для высших должностных лиц на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Т. е. все эти действия направлены на то, чтобы данные должности занимали подготовленные, квалифицированные, работоспособные, преданные России кадры.

Наконец, особо следует сказать о поправках, внесенных в ст. 79 Конституции РФ, которая была дополнена предложением о том, что «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Как указывают Е. Е. Лойко, И. Н. Барциц, Н. М. Чепрунова, предложение Президента Российской Федерации о примате Конституции РФ над требованиями международных договоров и требований международных органов ожидалось как изменение ст. 15 Конституции РФ, однако это требует созыва Конституцион-

ного собрания и довольно сложной процедуры. Поэтому в соответствии со ст. 136 Конституции РФ было принято решение внести дополнение в ст. 79 Конституции РФ [10]. Нельзя не рассматривать данную поправку без п. «б» ч. 51 ст. 125, которая гласит: «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». Т. е. Конституционный суд Российской Федерации не только может говорить о неправомерности решений, которые противоречат основам конституционного строя Российской Федерации, но и указывать на неправомерность решений международных органов в случае, если они противоречат Конституции РФ в целом. По сути, Конституционный суд Российской Федерации может признавать их противоречащими Конституции РФ и отменять обязательность их исполнения на территории Российской Федерации. Указанные изменения в Конституции РФ смещают баланс в соотношении национального и международного законодательства в сторону внутригосударственного, также способствуя укреплению государственной целостности России.

Таким образом, анализ перечисленных выше элементов, связанных с возможностью создания федеральных территорий, невозможностью отчуждения территории (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации), признанием русского языка языком государствообразующего народа, введением ограничений, касающихся государственной и муниципальной службы, позволяет нам говорить о том, что в данной сфере были произведены изменения с целью снизить попытки каким-либо образом влиять на действия государственных органов извне

и предотвратить любые поползновения для разрушения государственной целостности Российской Федерации. Также был установлен приоритет Конституции РФ над решениями международных органов на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, которые противоречат Конституции РФ.

Вместе с тем немаловажным аспектом, вытекающим из внесения рассмотренных выше поправок в Конституцию РФ, является приведение российского законодательства в соответствие с ее обновленным текстом. Это позволит устранить пробелы в законодательстве и создать действенный механизм реализации новых норм Конституции РФ в правоприменительной практике.

На сегодняшний день ряд таких пробелов, связанных с реализацией рассмотренных выше поправок, уже устранен. В частности, с целью создания более эффективного правового механизма защиты территориальной целостности Российской Федерации 31 июля 2020 г. были внесены изменения в абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Согласно новой редакции, под экстремистской деятельностью понимается «насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в т. ч. отчуждение части территории Российской Федерации), за исключением делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами» [11].

Как было рассмотрено выше, действие правового механизма защиты территориальной целостности Российской Федерации обеспечивается также уголовным законодательством. Представляется, что в дополнение к действующим нормам УК РФ в данной сфере целесообразно ввести административную преюдицию, и за впервые совершенное правонарушение, связанное с публичными призывами к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, привлекать к административной ответственности.

Значительные изменения российское законодательство в настоящее время претерпевает в рамках реализации конституционных поправок, связанных с введением ограничений для государственных и муниципальных служащих. Так, с 1 июля 2021 г. вступят в силу изменения, внесенные в 26 федеральных законов, в т. ч. «О воинской обязанности и военной службе», «О государственной гражданской службе», «О муниципальной службе», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др. Данные изменения назрели давно, однако вместе с ними возникает вопрос о привлечении государственных и муниципальных служащих к ответственности за соответствующие правонарушения.

На сегодняшний день в ст. 19.8.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту - КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка уведомления о наличии гражданства (подданства) иностранного государства. Одновременно ст. 330.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии гражданства (подданства) иностранного государства. Однако в связи с вступлением в силу с 1 июля указанных выше изменений в федеральные законы, необходимо учесть, что некоторые государственные и муниципальные служащие могут попытаться каким-то образом скрыть факт двойного гражданства или вида на жительство в иностранном государстве. Представляется, что данную проблему можно решить введением дополнений в ст. 19.8.3 КоАП РФ и ст. 330.2 УК РФ, предусматривающих меры ответственности для государственных и муниципальных служащих. Возможно, стоит подумать и о введении новых статей в КоАП РФ и УК РФ, но, на наш взгляд, введение в Кодексы новых статей является излишеством, и самое простое решение - это дополнение тех статей, которые уже существуют в настоящее время.

Таким образом, на сегодняшний день сохраняются проблемы в области защиты государственной целостности и суверенитета России, что потребовало внесения ряда поправок в Конституцию РФ и повлекло за

собой необходимость изменений в законодательстве, создающих условия для более действенной защиты национальных интересов, повышения качества государственного управления и, как следствие, позитивно влияющих на перспективы государственного строительства в России.

Список литературы

1. Уханкин В. В. Проблемы конституционно-правового обеспечения государственной целостности Российской Федерации // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3. С. 69–72.
2. Бредихин А. В. Экстремизм на Юге России: внешние вызовы: монография. М.: АНО ЦЭМИ, Архонт, 2019. 151 с.
3. Журавель В. П. Правовые и организационно-международные факторы противодействия терроризму в России в условиях нарастания угроз национальной безопасности // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 6. С. 11–24.
4. Сироткина Д. С. ООН на современном этапе: глубокий кризис или новые возможности? // Вопросы студенческой науки. 2019. № 2. С. 40–46.
5. Радченко В. И., Углонова О. А. Поправки к Конституции РФ и устойчивость Конституционного строя России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6. С. 65–76.
6. 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 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.
7. О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Российская газета. № 292 (8346). 25.12.2020.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Уваров А. А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex Russica. 2020. № 11. С. 43–52.
10. Лойко Е. Е., Барциц И. Н., Чепрунова Н. М. Государственный суверенитет в проекте поправок в Конституцию Российской Федерации // Юридическая наука. 2020. № 5. С. 9–15.
11. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

References

1. Ukhankin V. V. Problems of constitutional and legal support of the state integrity of the Russian Federation // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. No. 3. Pp. 69–72.
2. Bredikhin A. V. Extremism in the South of Russia: External Challenges: Monograph. Moscow: ANO TSEMI, Archon, 2019. 151 p.
3. Zhuravel V. P. Legal and organizational and international factors of countering terrorism in Russia in the context of growing threats to national security // Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences. 2014. No. 6. Pp. 11–24.
4. Sirotkina D. S. UN at the Present Stage: Deep Crisis or New Opportunities? // Questions of student science. 2019. No. 2. Pp. 40–46.
5. Radchenko V. I., Uglanova O. A. Amendments to the Constitution of the Russian Federation and the stability of the constitutional system of Russia // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2020. No. 6. Pp. 65–76.
6. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 30.12.2008 No. 6-FKZ, dated 30.12.2008 No. 7-FKZ, dated 05.02.2014 No. 2 -FKZ, dated 01.07.2020 No. 11-FKZ) // Collected Legislation of the Russian Federation, 01.07.2020. No. 31. Art. 4398.
7. On the federal territory "Sirius": Federal Law of December 22, 2020 No. 437-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 292 (8346). 25.12.2020.
8. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 No. 63-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.
9. Uvarov A. A. On the expansive meaning of the presidential amendments to the Constitution of the Russian Federation // Lex Russica. 2020. No. 11. Pp. 43–52.
10. Loiko E. E., Bartsits I. N., Cheprunova N. M. State sovereignty in the draft amendments to the Constitution of the Russian Federation // Legal Science. 2020. No. 5. Pp. 9–15.
11. On countering extremist activity: Federal Law of 25.07.2002 No. 114-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 30. Art. 3031.