

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054

Н. Е. Таева*

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства, практики Конституционного Суда РФ, а также практики принятия законов о поправках к Конституции РФ показан процесс эволюции юридических свойств этого закона. Исследуются такие юридические свойства Закона РФ о поправке к Конституции РФ, как юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу. Автор полагает, что изменение этих юридических свойств оказывает влияние на юридические свойства Конституции РФ, прежде всего на ее стабильность. Особое внимание в статье уделено Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». По мнению автора, в нем произошла очередная трансформация юридических свойств закона о поправке. Данная трансформация касается порядка вступления его в силу. Положения принятого в 2020 г. Закона РФ о поправке к Конституции РФ содержат как собственно нормы, вносящие изменения в конституционный текст, так и нормы, не предназначенные для включения в текст Конституции РФ, имеющие технический и переходный характер. В связи с этим автор анализирует вопрос: могут ли самим законом о поправке устанавливаться иные, дополнительные условия его вступления в силу, помимо тех, что предусмотрены федеральным законодательством.

Ключевые слова: закон; конституция; поправки к Конституции; право; Конституционный Суд РФ; Закон РФ о поправке к Конституции РФ; юридические свойства; законодатель; законодательный процесс; нормы; юридическая сила; российская правовая система.

Для цитирования: 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.

© Таева Н. Е., 2020

* Таева Наталья Евгеньевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
msal_kpr@mail.ru

The Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation: Evolution of Legal Properties

Natalya E. Taeva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
msal_kpr@mail.ru

Abstract. The paper, on the basis of the analysis of legislation, the RF Constitutional Court jurisprudence, as well as practice of law-making on amendments to the Constitution of the Russian Federation, describes the process of evolution of legal properties of the law under consideration. The paper investigates such legal properties of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation as legal force, the subject of the legal regulation, the procedure for adoption and entry into force. The author believes that any change of these legal properties has an impact on the legal properties of the Constitution of the Russian Federation, and primarily on its stability. The paper draws special attention to the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation as of MArch 14, 2020, No. 1-FKZ “On improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public power.” According to the author, there was another transformation of the legal properties of the Law on Amendment. This transformation concerns the order of its entry into force. Provisions of the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution adopted in 2020 contain both norms that amend the constitutional text and norms not intended for inclusion in the text of the Constitution of the Russian Federation that are technical and transitional in nature. In this regard, the author deals with the question whether the Law on Amendment itself may establish additional conditions for its entry into force other than those provided for by the federal legislation.

Keywords: law; constitution; amendments to the Constitution; law; Constitutional Court of the Russian Federation; Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation; legal properties; legislator; legislative process; norms; legal force; Russian legal system.

Cite as: Taeva NE. Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: evolyutsiya yuridicheskikh svoystv [The Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation: Evolution of Legal Properties]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):43—54. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054. (In Russ., abstract in Eng.)

Вот уже более 20 лет нам известен такой вид закона федерального уровня, как Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Настоящая статья представляет собой попытку на основе анализа законодательства и практики Конституционного Суда РФ проследить процесс эволюции его юридических свойств, которые претерпели весьма существенные изменения за время существования данного вида законов в российской правовой системе. При этом оговоримся, что под юридическими свойствами в настоящей статье мы будем понимать те качества этого закона, которые позволяют нам отличать его от

иных законов федерального уровня по таким показателям, как юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу.

Важность данного вопроса заключается в следующем. Прежде всего в статье мы рассмотрим, от какого субъекта исходит придание тех или иных юридических свойств закону о поправке. Также важен еще один аспект. Ученые давно говорят о «преобразовании» Конституции РФ через обычное, текущее законодательство, практику органа конституционного контроля¹. В данном случае речь, безусловно, идет о содержательном развитии Конституции

¹ *Эллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5; *Аничкин Е. С.* Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной

(без изменения текста Основного закона)². Закон РФ о поправке к Конституции РФ имеет такую особенность, как временный характер его регулирующего воздействия, которое прекращается с внесением поправки в Конституцию³. Иначе говоря, 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.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (далее — Закон о поправке), вошел в российское право благодаря практике Конституционного Суда РФ, а именно его постановлению от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». Система нормативных актов федерального уровня до этого включала в себя только федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, а также действующие законы РСФСР и СССР, принятые до вступления Конституции РФ в силу. Правовое регулирование порядка внесения поправок в Конституцию РФ содержалось лишь в ст. 136 Конституции РФ, формулировка которой содержала неопределенность относительно формы и

порядка принятия нормативного акта, которым должны вноситься поправки в текст Основного закона.

Эта неопределенность и последовавший в связи с ней запрос Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о толковании ст. 136 явились, соответственно, основанием и поводом для рассмотрения данного дела. В своем решении⁴ Конституционный Суд РФ установил наличие особых юридических свойств у нормативного акта, которым должны вноситься поправки к Конституции РФ. Эти особые юридические свойства отличают его от свойств и федерального закона, и федерального конституционного закона, что позволило Суду сделать вывод о том, что ст. 136 Конституции РФ может быть реализована «только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус».

К таким особым юридическим свойствам Суд справедливо отнес прежде всего особый порядок принятия поправок к Конституции РФ. Этот порядок включает особый круг субъектов, имеющих право вносить предложения о поправках⁵. Очевидно, что этот круг субъектов несколько уже, чем предусмотренный ст. 104 для принятия федеральных конституционных и федеральных законов. В системном единстве со ст. 134 необходимо рассматривать и ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, в соответствии с которой исполняющий

правовой категории // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22 ; *Митюков М. А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105—112 ; *Невинский В. В.* Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005. С. 8—18 ; *Таева Н. Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации «Современный российский конституционализм: проблема теории и практики» / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. с. 253—264.

² *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 51—52.

³ *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 82.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

⁵ Б. С. Эбзеев пишет, что в данном случае речь идет не просто о законодательной инициативе, а именно о предложениях о поправках и пересмотре Конституции (*Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 56).

обязанности Президента РФ не может вносить предложения о поправках к Конституции РФ.

Стоит подчеркнуть, что по ст. 134 инициатором поправок может выступать Государственная Дума Федерального Собрания РФ как коллегиальный орган, по сути, вносящий поправки «сам в себя», чего не предусматривает Конституция РФ применительно к обычному законодательному процессу. По мнению С. А. Зенкина, вполне допустимо, что авторы Конституции предполагали внесение проекта поправок как в Государственную Думу, так и в Совет Федерации. Регламент Совета Федерации первого созыва, принятый в 1994 г. (гл. 12), исходил из такой возможности⁶. Порядок принятия поправок отличается еще и тем, что они, согласно ст. 136 Конституции РФ, вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации.

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 Российской Федерации. 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. И хотя Конституционный Суд РФ в данном постановлении не соотнес по юридической силе

закон о поправке, федеральный конституционный закон и федеральный закон, становится очевидным, что юридическая сила закона о поправке выше, чем федерального конституционного закона, поскольку фактически речь идет о нормах Конституции РФ. Как пишет Ж. И. Овсепян, закон о поправке равен по силе самой Конституции⁷.

Таким образом, абстрактно сформулированная норма ст. 136 Конституции РФ, из которой фактически нельзя сделать никаких выводов относительно особенностей Закона о поправке (кроме того, что процедура его принятия отличается необходимостью одобрения законодательными органами субъектов Российской Федерации) привела к тому, что первым субъектом, четко выделившим особые юридические свойства нормативного акта, которым вносится поправка в Конституцию РФ, стал Конституционный Суд РФ. На основе системного толкования конституционных норм, в постановлении от 1995 г. Конституционный Суд РФ выделил следующие особые юридические свойства нормативного акта, которым должны вноситься поправки в Конституцию РФ: 1) особый порядок принятия; 2) особая юридическая сила; 3) особый предмет правового регулирования.

В развитие данного решения Конституционного Суда РФ законодатель в 1998 г. урегулировал процедуру принятия поправок к Конституции РФ. Был принят Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁸ (далее — Закон 1998 г.). В статье 2 Закона 1998 г. прямо была закреплена юридическая форма внесения поправок в гл. 3—8 Конституции РФ — закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Полностью восприняв и инкорпорировав правовые позиции Конституционного Суда РФ в данный Федеральный закон, законодатель развивает и дополняет юридиче-

⁶ Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // *Lex russica*. 2018. № 11.

⁷ Овсепян 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. С. 64—74.

⁸ СЗ РФ. 1998. Ст. 1146.

ские свойства Закона о поправке. В частности устанавливает:

- 1) поправка понимается как исключение, дополнение либо новая редакция текста гл. 3—8, что исключает внесение Законом о поправке 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;
- 2) одним законом о поправке могут вноситься только взаимосвязанные изменения текста Конституции РФ, и при этом наименование Закона о поправке должно отражать суть этой поправки;
- 3) законодатель отнес проект закона о поправке к числу подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 6 ч. 1 Закона 1998 г.);
- 4) в случае отклонения законопроекта Советом Федерации процедура преодоления такого отклонения Государственной Думой не предусмотрена;
- 5) процедура опубликования закона о поправке включает несколько этапов. На первом — закон о поправке публикуется для всеобщего сведения Председателем Совета Федерации после одобрения данного закона палатами Федерального Собрания (ст. 7 Закона 1998 г.). Второй этап — официальное опубликование (обнародование) закона о поправке Президентом РФ (ст. 12 Закона 1998 г.). Е. В. Тарибо называет еще и третье по счету опубликование — это обязанность Президента РФ официально опубликовать текст измененной Конституции РФ в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке (ст. 14 Закона 1998 г.)⁹;
- 6) установлен и преклюзивный срок для рассмотрения закона о поправке в законода-

тельных (представительных) органах власти субъектов РФ — не позднее одного года со дня его принятия палатами Федерального Собрания РФ;

- 7) особым юридическим свойством является запрет повторного внесения в Государственную Думу предложения о данной поправке в течение 1 года со дня установления Советом Федерации результатов рассмотрения поправки в законодательных органах субъектов РФ, принятия соответствующего постановления Советом Федерации. Подобным свойством не обладают ни федеральные конституционные законы, ни федеральные законы;
- 8) отличительным юридическим свойством закона о поправке является и особый порядок вступления его в силу. Согласно ст. 13 Закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», данный закон по общему правилу (если иное не установлено самим законом), вступает в силу со дня его официального опубликования. 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 текста¹⁰. По вопросу о вступлении в силу в науке имеется позиция, согласно которой закон о поправке по буквальному смыслу 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 (ст. 11 Закона 1998 г.). То есть высказывается идея, что поправки вступают в силу до того, как собственно закон о поправке подписывается и обнародуется Президентом РФ¹¹.

⁹ Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. М. : Норма, 2018. 256 с.

¹⁰ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Ст. 6 // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

¹¹ Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. М. : Норма, 2018. 256 с. ; Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок

К таким выводам можно прийти и из анализа постановления Конституционного Суда РФ о толковании ст. 136 Конституции РФ. В пункте 3 резолютивной части Суд указал, 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». Буквальное прочтение этого положения говорит о том, что Суд моментом вступления Закона о поправках в силу считает факт его одобрения законодательными органами субъектов РФ. Представляется, здесь следует согласиться с С. А. Зенкиным, что это является юридическим нонсенсом¹² и вполне возможно, что «в приведенной формулировке имеет место банальная опечатка (“вступивший”/“вступающий”)».

На практике для принятых до 2020 г. законов о поправке к Конституции РФ закреплялась формулировка, согласно которой они вступают в силу со дня официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей 2/3 субъектов Российской Федерации¹³.

В период до 2020 г. развитие (дополнение, изменение, эволюция) юридических свойств закона РФ о поправке к Конституции РФ имело место:

- в законодательстве субъектов Российской Федерации;
- в практике Конституционного Суда РФ;
- в практике принятия законов о поправке к Конституции РФ.

Кратко рассмотрим эти траектории развития.

1. Правотворчество субъектов Российской Федерации

Согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ изменение Конституции Российской Федерации находится исключительно в федеральном ведении. Ответ на вопрос о том, являются ли поправки к Конституции РФ вопросом ведения Российской Федерации либо это вопрос совместного ведения, не столь очевиден. Участие в этой процедуре законодательных органов субъектов РФ вызвало к жизни позиции ученых, считающих, что это вопрос совместного ведения.

Так, по мнению И. А. Умновой, если поправки к Конституции РФ требуют одобрения не менее чем 2/3 органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, то они уже не могут рассматриваться как принимаемые только по предметам исключительного ведения Федерации¹⁴. Вопросы совместного ведения предполагают, что данная сфера общественных отношений может регулироваться как законами федерального уровня, так и законами субъектов РФ. Согласно ст. 9 Закона 1998 г. законодательный (представительный) орган субъекта РФ самостоятельно определяет порядок рассмотрения закона о поправке. Из этой формулировки становится очевидным, что речь идет об акте законодательного органа субъекта РФ (как правило, это регламенты), а не о законе субъекта, что и снимает проблему отнесения поправок к вопросам совместного ведения. Вместе с тем есть ряд субъектов РФ, которые урегулировали данную процедуру на законодательном уровне (Приморский край,

в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 18.

¹² Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica. 2018. № 11. С. 40—62.

¹³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Ст. 2.

¹⁴ Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11.

Хабаровский край), придав ей тем самым в нарушение ст. 71 Конституции РФ новое свойство — предмета совместного ведения.

2. Практика Конституционного Суда РФ

Юридические свойства закона о поправке получили дальнейшее развитие в практике Конституционного Суда РФ, связанной с запросами о проверке таких законов на соответствие Конституции РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁵ (далее — Закон о Конституционном Суде РФ) объектом проверки на соответствие Конституции РФ в порядке абстрактного нормоконтроля могут быть федеральные законы (п. «а» ч. 1 ст. 3), а по жалобам граждан (конкретный нормоконтроль) возможна проверка законов, примененных в конкретном деле (ч. 3 ст. 3). При этом Конституционный Суд РФ под федеральными законами понимает законы федерального уровня.

Однако Суд, однозначно признавая в качестве объекта конституционного контроля федеральные конституционные законы и федеральные законы, дважды отказывал в проверке на конституционность закона РФ о поправке к Конституции РФ. Впервые Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации «Филантропический клуб “Ессей”» о проверке Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» на том основании, что фактически от Суда требуется проверка конституционности положений Кон-

ституции РФ, поскольку вступивший в силу закон о поправке становится частью Конституции¹⁶. Итак, Суд называет такое новое свойство: закон о поправке, вступив в силу, фактически становится Конституцией.

Для понимания эволюции юридических свойств Закона о поправке особое значение имеет дело по запросу группы депутатов Государственной Думы, оспаривавших конституционность ряда положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»¹⁷. По сути, Конституционный Суд РФ в данном деле признал, что в законе о поправке могут содержаться не только нормы, вносящие поправки в Конституцию РФ, но и нормы, которые не предназначены для включения в текст Конституции РФ. Это так называемые положения переходного характера, и они, по мнению Суда, безусловно, могут являться объектом конституционного контроля. В той части закона о поправке, где предусматривается новая редакция текста Конституции РФ, данный закон с момента вступления его в силу утрачивает самостоятельное юридическое значение; становится неотъемлемой частью Конституции. Поэтому вступивший в силу закон о поправке не может проверяться на соответствие Конституции РФ. При этом следует согласиться с А. А. Троицкой, что термин «утрата самостоятельного юридического значения» не обладает определенностью и вызывает ряд вопросов — имеет ли Суд в виду, что закон о поправке просто перестает существовать после перенесения норм, предусмотренных им, в Конституцию и поэтому Суду здесь просто нечего проверять? Можно ли

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 922-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации “Филантропический клуб “Ессей”” об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4397.

говорить, что закон о поправке утрачивает юридическую силу?¹⁸

В то же время в данном деле Суд выводит еще одно юридическое свойство закона о поправке. По мнению Суда, данный закон не может противоречить положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (как по содержанию, так и по порядку принятия). Следовательно, проверка его на соответствие Конституции РФ возможна, но при наличии двух условий: 1) такое полномочие Конституционного Суда должно быть закреплено в Конституции РФ и в Законе о Конституционном Суде РФ; 2) проверка возможна только до его вступления в силу, т.е. до того момента, пока его положения не будут инкорпорированы в Конституцию РФ, не станут их составной частью.

3. Практика принятия законов о поправке к Конституции РФ

Благодаря практике принятия таких законов, их юридические свойства вновь претерпели ряд трансформаций. Во-первых, чисто технически все принятые законы о поправке обозначаются не специальной аббревиатурой, а как ФКЗ¹⁹, что, конечно же, не меняет их юридических свойств по существу и не приравнивает их к федеральным конституционным законам, но тем не менее внешне демонстрирует трудность для законодателя в понимании их места в системе нормативных правовых актов Российской Федерации. Ну а для «непосвященных читателей» (для граждан, не имеющих юридического образования, которым в первую очередь и адресован любой закон) так и вовсе несет путаницу и непонимание.

Во-вторых, В. Е. Чиркин указывает, что «в России текст поправки, принятый парламентом, публикуется как “закон о поправке”, содержит в названии эти слова. В тексте указано, что это уже закон, он принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации»²⁰. Но не исключе-

на ситуация, пишет ученый, что закон не будет одобрен законодательными органами субъектов РФ. Поэтому термин «закон» на первом этапе опубликования, с точки зрения В. Е. Чиркина, недопустим.

В-третьих, Закон 1998 г. предусматривает принятие одним законом о поправке только взаимосвязанных поправок. На практике такая взаимосвязь не всегда прослеживается. Причем такая взаимосвязь не обосновывалась и в пояснительных записках. Так, например, при принятии Закона о поправке, которым менялся срок полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы, в пояснительной записке прозвучало, что такое увеличение сроков «позволит не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий», что это повышает ответственность данных органов власти, обеспечивает стабильность и сменяемость власти²¹.

Собственно говоря, с таких позиций обосновать взаимосвязь любых норм Конституции не составляет труда, поскольку все они находятся в неразрывном единстве. Текст пояснительной записки к проекту Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» не создает даже видимости взаимосвязи вносимых поправок.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» официально опубликован и вступил в силу. На примере этого Закона мы наблюдаем дальнейшую и весьма существенную трансформацию его юридических свойств, которую ему придал законодатель по инициативе, высказанной

¹⁸ Троицкая А. А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96—115.

¹⁹ Чиркин В. Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3—7.

²⁰ Чиркин В. Е. Указ. соч.

²¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 124578-5 «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

главой государства. Во-первых, в процедуру вступления Закона о поправке в силу включен новый институт народовластия — общероссийское голосование. Во-вторых, предусмотрено «трехступенчатое», «трехэтапное» вступление его норм в силу. На первом этапе Закон о поправке вступает в силу со дня его официального опубликования, кроме ст. 1 и 2 этого Закона. Надо отметить, что Закон состоит всего из трех статей. Таким образом, на первом этапе вступает в силу статья 3 Закона. После его вступления в силу Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке *содержания не вступивших в силу* ст. 1 и 2 на соответствие нормам гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, а также о соответствии Конституции Российской Федерации *порядка* вступления в силу ст. 1 данного Закона.

На втором этапе вступает в силу статья 2 Закона о поправке, предусматривающая проведение общероссийского голосования. Условием вступления ее в силу является заключение Конституционного Суда РФ о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации *порядка* вступления в силу ст. 1 Закона о поправке.

На третьем этапе вступает в силу статья 1, содержащая собственно текст поправок к Конституции РФ. Условием ее вступления в силу является одобрение в ходе общероссийского голосования. Поправки к Конституции Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 данного Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более 1/2 граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.

Такой порядок вступления в силу появился в законопроекте не сразу. Но уже на первом чтении в Государственной Думе, проходившем 23.01.2020, председатель Комитета Государ-

ственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинников заметил, что при подготовке текста законопроекта выявились процедурные проблемы, которые, скорее всего, приведут к совершенствованию Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу...» с учетом вновь сложившейся конституционной практики²². Текст ст. 3 Закона о поправке к Конституции РФ, устанавливающий многоступенчатый порядок его вступления в силу, был внесен 04.03.2020 Президентом РФ в ответственный Комитет на этапе между первым и вторым чтением, когда задачей Комитета было аккумулятивное поступавших поправок. Рассмотрев этот текст на своем заседании, Комитет принял решение дополнить Закон статьей 3²³ и далее в таблице поправок рекомендовал поправку к принятию²⁴.

Закрепляя такое темпоральное регулирование, законодатель в полной мере воспринял позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в определении от 17.07.2014 № 1567-О и проанализированную нами выше. Это идея о том, что в законе о поправке могут содержаться как собственно нормы, вносящие изменения в конституционный текст, так и нормы, не предназначенные для включения в текст Конституции РФ. Они имеют технический характер, переходный характер, и в данном случае регулируют порядок вступления Закона о поправке в силу. Получается, что вступила в силу сначала форма, а потом ее внутренне наполнение, содержание. Также воплощение в жизнь получила позиция Суда о том, что по отношению к закону о поправке допустим лишь предварительный конституционный контроль.

Поэтому последовавший за принятием данного акта запрос Президента РФ в Конституционный Суд РФ касался не всего Закона о поправке, а его положений, не вступивших в законную силу²⁵. Не вдаваясь в подробности юридическо-

²² Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ, первое чтение Закона о поправке к Конституции РФ // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5381/> (дата обращения: 05.04.2020).

²³ URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/21610970 (дата обращения: 05.04.2020).

²⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 05.04.2020).

²⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации

го анализа собственно предлагаемых поправок, остановимся лишь на юридических свойствах данного Закона. Применительно к ним в Конституционном Суде РФ вопрос был поставлен следующим образом: «Могут ли устанавливаться самим Законом о поправке иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, и могут ли изменения в Конституцию Российской Федерации вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается статьей 3 Закона о поправке?»²⁶

В своем заключении от 16.03.2020 № 1-3 Конституционный Суд РФ ушел от прямого ответа на этот вопрос, указав, что не оценивает согласованность таких темпоральных норм с положениями Закона 1998 г., при том что нормы о вступлении Закона о поправке могли бы быть соотнесены им с положениями ст. 136 Конституции РФ. Попутно Суд отметил, что нормы Закона о поправке о порядке его вступления в силу в любом случае имеют приоритет перед Законом 1998 г. «как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой». Позиция Суда здесь весьма уязвима. Представляется, что Закон 1998 г. и Закон о поправке не могут рассматриваться как общий и специальный. Нельзя устанавливать и их соотношение по юридической силе, по времени

принятия (принятый позднее или принятый ранее), поскольку такое сравнение допустимо по отношению к актам, имеющим один предмет правового регулирования либо принятых одним органом.

В то же время позиция Суда сводит на нет необходимость Закона 1998 г., поскольку, по логике Суда, любой закон о поправке как имеющий большую юридическую силу, принятый позднее, являющийся специальным, может установить иное правовое регулирование порядка принятия поправки. Также в данном решении Конституционный Суд РФ признал право законодателя установить частью процедуры принятия поправок к Конституции РФ общероссийское голосование, прямо не предусмотренное действующим правовым регулированием.

Собственно, можно возразить и сказать, что в данной ситуации мы имеем дело не с новыми юридическими свойствами закона о поправке, а с законом, принятым для решения конкретной практической задачи, законом *ad hoc*. Вместе с тем вполне возможно, что однажды введенная практика такого правового регулирования станет уже не исключением, а правилом. И именно в этом и будут заключаться особые юридические свойства закона о поправке; в том, что его принятие будет обусловлено решением особой задачи в каждом конкретном случае, требующей правового регулирования *ad hoc*. В свою очередь, Конституция РФ утрачивает такое свойство, как стабильность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 22.
2. Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 4.

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» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3.

3. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. — СПб., 1907.
4. *Зенкин С. А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // *Lex russica.* — 2018. — № 11.
5. *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002.
6. *Митюков М. А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // *Право и власть.* — 2001. — № 1.
7. *Невинский В. В.* Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчев. — Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005.
8. *Овсепян 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.
9. *Таева Н. Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблема теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции РФ / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
10. *Тарибо Е. В.* Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. — М. : Норма, 2018.
11. *Троицкая А. А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 2.
12. *Умнова И. А.* Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // *Журнал российского права.* — 1999. — № 11.
13. *Чиркин В. Е.* Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 2.
14. *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 5 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anichkin E. S. Preobrazovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii (k voprosu o diskussii vokrug odnoj pravovoj kategorii) // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo.* — 2008. — № 22.
2. Evdokimov V. B., Tuhvatullin T. A. Nekotorye problemy vneseniya popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii (teoriya i praktika) // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie.* — 2014. — № 4.
3. Ellinek G. Konstitucii, ih izmeneniya i preobrazovaniya / per. s nem. B. A. Kistyakovskogo. — SPb., 1907.
4. Zenkin S. A. Modernizaciya Konstitucii Rossijskoj Federacii: normativnaya model i praktika // *Lex russica.* — 2018. — № 11.
5. Kutafin O. E. Istochniki konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii. — M., 2002.
6. Mityukov M. A. O preobrazovanii Konstitucii Rossijskoj Federacii // *Pravo i vlast.* — 2001. — № 1.
7. Nevinskij V. V. Preobrazovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii: ponyatie, sposoby, predely // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчев. — Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005.
8. Ovsepyan Zh. I. Teoriya federalnogo zakona (obyknovennyye, ili prostyye, ordinarnyye federalnyye zakony) kak istochnika prava v Rossii v period globalizacii // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo.* — 2015. — № 11.

9. Taeva N. E. Nekotorye problemy preobrazovaniya Konstitucii Rossijskoj Federacii // *Sovremennyj rossijskij konstitucionalizm: problema teorii i praktiki* : sbornik trudov kafedry konstitucionnogo i municipalnogo prava Rossii, posvyashchennyj 15-letiyu Konstitucii RF / otv. red. S. V. Narutto, E. S. Shugrina. — M., 2008.
10. Taribo E. V. Sudebnyj konstitucionnyj normokontrol: osmyslenie rossijskogo opyta : monografiya. — M. : Norma, 2018.
11. Troickaya A. A. Rossijskij Konstitucionnyj Sud i proverka popravok k Konstitucii: kak raspahnut priotkrytuyu dver // *Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie*. — 2016. — № 2.
12. Umnova I. A. Sovmestnoe vedenie Rossijskoj Federacii i ee sub"ektov kak predmet konstitucionnogo regulirovaniya // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 1999. — № 11.
13. Chirkin V. E. Verna li terminologiya o prinyatii popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii? // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo*. — 2018. — № 2.
14. Ebzeev B. S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitucionnom stroe Rossijskoj Federacii. — M., 2013.