ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.024-034

В. С. Голещихин*

Юридико-технические дефекты конституционных поправок 2020 года

Аннотация. Качество юридико-технической проработки поправок к Конституции Российской Федерации, одобренных на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г., не соответствует уровню Основного Закона. Как ни странно, конституционным законодателем проигнорирован ряд основных технических средств, правил и приемов юридической техники. Так, конституционные поправки составлены без учета требований структурной организации правового акта: многие новые нормы включены в неподходящие статьи, переходная норма об «обнулении сроков» продублирована в основном тексте Конституции. Авторы поправок отказались от экономичности и компактности законодательных норм, включив идентичный набор ограничений в девять статей Конституции — применительно к различным категориям должностных лиц. Не соблюдены требования единообразия правового регулирования, правовых конструкций, единства, простоты и лаконичности терминологии: объем конституционных ограничений для различных категорий должностных лиц несколько различается без каких-либо объективных причин; отсутствует единообразие в вопросе о возможности установления законами дополнительных требований к должностным лицам; наблюдается «раздвоение» наименования сенаторов (которые в гл. 9 Конституции по-прежнему именуются членами Совета Федерации). Недостаточное внимание к требованию непротиворечивости правовых норм привело к созданию нового противоречия между ст. 71 и 72 Конституции РФ. Поправки имеют и ряд других юридико-технических дефектов. Столь серьезные и многочисленные дефекты юридической техники поправок к Конституции РФ стали закономерным итогом продолжающегося длительное время неуклонного снижения качества федерального законодательства. Конституционные поправки ярко демонстрируют недостаточный уровень правовой культуры в нашей стране, что остро ставит вопрос о необходимости кардинального повышения качества юридической техники, и законодательной техники в частности.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; поправка к Конституции Российской Федерации; юридическая техника; законодательная техника; структура правового акта; правовая норма; абстрактные нормы; казуистические нормы; терминология; единообразие и непротиворечивость правовых норм.

Для цитирования: Голещихин В. С. Юридико-технические дефекты конституционных поправок 2020 года // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 12. — С. 24–34. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.024-034.

[©] Голещихин В. С., 2021

^{*} Голещихин Вадим Сергеевич, администрация Каргасокского сельского поселения Каргасокского района Томской области

ул. Пушкина, д. 31, с. Каргасок, Томская область, Россия, 636700 forvip@mail.ru

Legal and Technical Defects of Constitutional Amendments of 2020

Vadim S. Goleshchikhin, Kargasok Rural Settlement Administration, Kargasok district, Tomsk oblast ul. Pushkina, d. 31, s. Kargasok, Tomsk oblast, Russia, 636700 forvip@mail.ru

Abstract. The quality of legal and technical elaboration of amendments to the Constitution of the Russian Federation, approved by the all-Russian vote on July 1, 2020, does not correspond to the level of the Basic Law. Oddly enough, the constitutional legislator ignored a number of basic technical means, rules and methods of legal technique. Thus, the constitutional amendments were drafted without taking into account the requirements of the structural organization of the legal act, namely: many new norms were included in inappropriate articles, the transitional provision on "resetting the deadlines" was duplicated in the main text of the Constitution. The authors of the amendments abandoned criteria of efficiency and compactness of legislative norms, having included an identical set of restrictions in nine articles of the Constitution in relation to various categories of officials. The text does not meet the requirement for uniformity of legal regulation, legal structures, the unity, simplicity and brevity of terminology: the scope of constitutional restrictions for various categories of officials differs somewhat without any objective reasons; there is no uniformity in the issue of the possibility of establishing additional requirements for officials by laws, "bifurcation" of the titles for senators (who in Chapter 9 of the Constitution are still referred to as members of the Federation Council). Insufficient attention to the requirement of consistency of legal norms has led to the creation of a new contradiction between Art. 71 and 72 of the Constitution of the Russian Federation. Amendments also have a number of other legal and technical defects. Such serious and numerous defects in the legal technique of amendments to the Constitution of the Russian Federation became a natural result of a steady decline in the quality of federal legislation that has lasted for a long time. Constitutional amendments clearly demonstrate an insufficient level of legal culture in our country, which sharply raises the question of a radical improvement in the quality of legal technology, and legislative technology in particular.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; amendment to the Constitution of the Russian Federation; legal technique; legislative technique; structure of a legal act; legal norm; abstract norms; casuistic norms; terminology; uniformity and consistency of legal norms.

Cite as: Goleshchikhin VS. Yuridiko-tekhnicheskie defekty konstitutsionnykh popravok 2020 goda [Legal and Technical Defects of Constitutional Amendments of 2020]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2021;16(12):24-34. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.024-034 (In Russ., abstract in Eng.).

а общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. были одобрены поправки к Конституции Российской Федерации¹, инициированные Президентом РФ В. В. Путиным в послании Федеральному Собранию 15.01.2020. Эти поправки содержатся в ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправках)² и были поддержаны подавляющим боль-

шинством избирателей, принявших участие в общероссийском голосовании. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на существенные юридико-технические дефекты Закона о поправках.

Юридическая техника — это совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с принятыми правилами при выработке и систематизации правовых (нормативных) актов для обеспечения их совершенства. Важнейшая ее разновидность — законодательная (право-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 04.07.2020 (дата обращения: 20.01.2021).

² СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

творческая), в частности кодификационная, техника³. «Юридическая техника... связана в основном с организацией правового материала, его внешним изложением»⁴.

В числе важнейших элементов юридической техники в литературе выделяют:

- технические средства (юридические термины, юридические конструкции и т.п.);
- технические правила (ясность и четкость, простоту и доступность языка правовых актов; сочетание лаконичности с необходимой полнотой, конкретности с требуемой абстрактностью выражения соответствующих правовых предписаний; последовательность в изложении юридической информации; взаимосвязь, согласованность и внутреннее единство правового материала);
- технические приемы (способы, фиксирующие официальные реквизиты, структурную организацию правового акта)⁵.

Рассмотрим, какие из перечисленных элементов юридической техники были проигнорированы либо неправильно применены в Законе о поправках.

1. Структурная организация правового акта

Структурирование конституционного текста, так же как и текста любого другого закона, предполагает его деление на главы и статьи. В каждой статье содержится отдельная норма права или несколько взаимосвязанных правовых норм. «Первичной структурой текста является статья с ее подразделениями (абзацами, пунктами, частями). Правила требуют однородности ее содержания. Поэтому статья выражает чаще

всего одну правовую норму»⁶. Близкие по содержанию статьи закона объединяются в главы. Очевидно, что в случае с Законом о поправках конституционный законодатель оказался не в состоянии соблюсти эти элементарные требования, а именно:

- новая статья 67.1 Конституции РФ содержит совершенно «разношерстные» нормы — о преемственности Российской Федерации, о вере в Бога, о защите исторической правды, о детях;
- статья 68 Конституции, регламентирующая языковые вопросы, дополнена нормой о культуре (ч. 4);
- статья 69 Конституции о коренных малочисленных народах дополнена нормой о защите соотечественников за рубежом (ч. 3);
- статья 75 Конституции об основах финансовой системы дополнена нормами об основах социально-трудовых отношений (ч. 5–7);
- статья 77 Конституции о системе органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1) и о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2) дополнена частью 3, устанавливающей ограничения для высших должностных лиц субъектов РФ.

Еще меньше логики во включении ограничений для руководителей федеральных государственных органов в ст. 78 Конституции (ч. 5), посвященную реализации и передаче полномочий органов власти.

Эти недостатки уже частично подмечены в литературе: «Вызывает сомнение, что социальный пакет поправок... нашел правильное отражение в структуре текста Конституции РФ»⁷.

Кроме того, перечисленные нормы ст. 67.1, ч. 4 ст. 68, ч. 3 ст. 69, ч. 5–7 ст. 75, ч. 3 ст. 77 и

³ Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2011. С. 482.

⁴ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 185.

⁵ *Малько А. В.* Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях : учеб. пособие. М. : Проспект, 2010. С. 48.

⁶ Общая теория права и государства. С. 185.

⁷ *Трусов Н. А.* О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: критический взгляд на отдельные вопросы техники и содержания проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 24.

ч. 5 ст. 78 Конституции РФ не имеют никакого отношения к федеративному устройству, в связи с чем полностью выпадают из рамок гл. 3 Основного Закона.

Еще один показательный пример касается статей главы 5 Конституции. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» была нарушена логика структурирования статей этой главы Конституции. Так, до принятия указанной поправки статья 95 Конституции устанавливала, что Федеральное Собрание состоит из двух палат, и определяла состав палат (Совет Федерации — по 2 представителя от каждого субъекта РФ, Государственная Дума — 450 депутатов). Основы статуса сенаторов и депутатов Государственной Думы закрепляются в ст. 97 и 98 Конституции РФ. Но указанной поправкой 2014 г. законодатель дополнил ст. 95 Конституции двумя новыми частями, посвященными исключительно статусу сенаторов, вместо того чтобы включить эти нормы в ст. 97 Конституции РФ. Теперь Закон о поправках продолжает игнорировать логику структурирования статей Конституции, включая нормы о требованиях к сенаторам не в ст. 97, а в ч. 4-6 новой редакции ст. 95.

Общепринятая структура правового акта предполагает его деление на вводную часть (преамбула), основную часть и заключительные (переходные) положения. Как правило, все переходные положения обособляются в заключительной части закона. Не является исключением и сама Конституция РФ, где такие положения содержатся в разделе втором, которым завершается текст Основного Закона. При внесении изменений в нормативный акт переходные положения, касающиеся применения таких изменений, включатся, как правило, в отдельные структурные единицы изменяющего нормативного акта. Например, во многих федеральных законах о внесении изменений содержится отдельная статья с переходными положениями, касающимися применения внесенных изменений. В Законе о поправках также содержится

2. Приемы выражения и изложения правовых норм

Выделяются два юридико-технических приема выражения и изложения правовых норм: абстрактный, когда нормы права формулируются при помощи обобщенных родовых понятий, и казуистический, когда нормы права формулируются при помощи перечисления частных ситуаций или путем указания на конкретные, индивидуальные признаки. Более высокому уровню юридической культуры соответствует абстрактный юридико-технический прием выражения и изложения законодательной воли⁹.

Конституционным нормам по определению присуща высокая обобщенность, в связи с чем для них более подходит абстрактный прием изложения. Но в части конституционного закрепления запрета на наличие гражданства иностранного государства и запрета открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, для лиц, замещающих государственные должности, Закон о поправках использовал казуистическое изложение правовых норм.

Так, в п. «т» ст. 71 Конституции РФ конституционный законодатель не только закрепил

отдельная статья с переходными положениями (ст. 3), в ч. 6 которой регламентирован порядок применения изменений, внесенных в ч. 3 ст. 81 Конституции РФ. Несмотря на то что часть 6 ст. 3 Закона о поправках снимает все вопросы относительно так называемого «обнуления сроков», конституционному законодателю этого показалось мало, и статья 81 Конституции РФ была дополнена частью 3.1, содержащей, по сути, ту же переходную норму, что и ч. 6 ст. 3 Закона о поправках. В результате такое дополнение вдвойне порочно: во-первых, это дублирование одной и той же нормы, во-вторых, неуместное включение переходной нормы в основную часть Конституции.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4202.

⁹ Общая теория права и государства. С. 186.

общую норму об отнесении к ве́дению Российской Федерации установления ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, но и зачем-то пустился в казуистическое перечисление некоторых из возможных ограничений.

3. Экономичность и компактность законодательных норм

Одним из принципов законодательной техники является максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формул 10 . При наличии в правовом акте повторяющихся норм их целесообразно «вынести за скобки». Например, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 11 требования к лицам, замещающим муниципальные должности, не повторяются в каждой статье, регламентирующей статус того или иного органа местного самоуправления, а содержатся в одной статье (ст. 40), что позволило сделать текст Закона более компактным без потери ясности и точности правового регулирования.

Но по каким-то необъяснимым причинам при конституционном закреплении ограничений для лиц, замещающих государственные должности, законодатель выбрал иррациональный вариант, включив практически идентичный набор ограничений в 9 статей Конституции — применительно к различным категориям должностных лиц (ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 110,

ст. 119, ч. 2 ст. 129). Вместо этого напрашивалось дополнение Конституции одной новой общей статьей с перечислением тех ограничений, которые должны быть едиными для всех лиц, замещающих государственные должности (наличие гражданства Российской Федерации, отсутствие гражданства иностранного государства, возраст не менее 30 лет, постоянное проживание в РФ, запрет открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ). Учитывая, что в число таких должностных лиц включены лица, замечающие как государственные должности РФ, так и государственные должности субъектов РФ, такая статья органично вписалась бы в рамки гл. 3 «Федеративное устройство». В этом случае дополнение Конституции ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 4 ст. 95, п. «е» ч. 1 ст. 103 и ч. 4 ст. 110 не потребовалось бы вовсе, а в ч. 2 ст. 81, в ч. 1 ст. 97, в ст. 119 и в ч. 2 ст. 129 Конституции РФ необходимо было бы закрепить лишь требования, отличные от общих.

4. Единообразие правового регулирования, правовых конструкций, единство, простота и лаконичность терминологии

Одним из требований юридической техники является обеспечение единообразия правового регулирования, причем такое требование имеет под собой прочную конституционно-правовую основу. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом следует недопустимость

¹⁰ Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 243–253.

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "Комбинат «Североникель»", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита Плюс" и "Невско-Балтийская транспортная компания", товарищества с ограниченной ответственностью "Совместное российско-южноафриканское предприятие 'Эконт'" и гражданина А. Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

установления законом необоснованных различий в правовом положении¹².

В то же время предусмотренное Законом о поправках закрепление в нескольких статьях Конституции ограничений для лиц, замещающих государственные должности, как раз привело к появлению ни на чем не основанных (т.е. необоснованных) различий в конституционном статусе должностных лиц в зависимости от категории. Так, конституционное требование о постоянном проживании в Российской Федерации установлено для сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы, уполномоченного по правам человека, судей и высших должностных лиц субъектов РФ и не установлено для руководителей федеральных государственных органов, членов Правительства РФ и прокуроров. Нет никаких объективных оснований говорить о том, что только в отношении первых такое ограничение имеет конституционное значение и должно быть непременно закреплено в Конституции, а такое же ограничение для вторых достаточно закрепить в федеральных законах.

Помимо ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129 Конституции РФ, федеральными законами для лиц, замещающих должности, указанные в перечисленных статьях Конституции, предусмотрены и другие требования. Например, в ст. 3 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» 13 установлены ограничения, большая часть которых не предусмотрена Конституцией РФ. Но такие дополнительные требования «легализованы» лишь применительно к высшим должностным лицам субъектов РФ и к судьям (соответственно ч. 3 ст. 77 и ст. 119 Конституции РФ). В этом опять-таки просматривается отсутствие единообразия в построении одних и тех же конструкций. Почему для одних категорий должностных лиц Конституция РФ прямо признает возможность закрепления в федеральных законах дополнительных требований, а для других такая возможность только подразумевается?

И насколько теперь в принципе соответствует Конституции РФ существование установленных федеральными законами дополнительных ограничений для Президента РФ, сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы, уполномоченного по правам человека, членов Правительства РФ, руководителей федеральных государственных органов, прокуроров, если Конституция не предусматривает для них, в отличие от высших должностных лиц субъектов РФ и судей, возможности установления дополнительных ограничений федеральными законами?

Еще один пример отсутствия единообразия в построении идентичных, по сути, правовых конструкций — это формулировка исключения, когда Председатель Правительства РФ не должен представлять Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти: в п. «б.1» ст. 83 и в ч. 1 ст. 112 Конституции это исключение сформулировано совершенно разными конструкциями. Да и само по себе такое исключение является отпечатком низкого качества законодательной техники, неспособности законодателя формулировать общие правовые нормы, не требующие массы исключений. В данном случае целесообразно было бы вовсе исключить из Конституции РФ обязанность Председателя Правительства представлять Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, оставив такую обязанность и все громоздкие исключения в законе о Правительстве.

Требование единообразия относится и к терминам¹⁴. Законом о поправках члены Совета Федерации были переименованы в сенаторов Российской Федерации. Теперь в гл. 4, 5 и 7 Конституции говорится о сенаторах, но глава 9 не была затронута Законом о поправках (поскольку внести изменения в указанную главу можно лишь путем принятия новой Конституции) и по-прежнему именует этих лиц «члены Совета Федерации». Невозможность внесения поправок в главу 9 должна была вынудить авторов конституционной реформы отказаться от переименования членов Совета Федерации, однако

¹³ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁴ Общая теория права и государства. С. 99.

и в этом случае правила юридической техники были отброшены. В результате поправки разрушили единство содержащейся в Конституции РФ терминологии применительно к названной категории должностных лиц. Помимо этого, поправки в указанной части, затрагивая наименование должностных лиц, входящих в состав палаты парламента, несовместимы с принципом стабильности и становятся очередной вехой на пути многократных переименований высших государственных органов нашей страны и их должностных лиц.

Говоря о терминологии, нельзя не упомянуть о включении в текст Конституции РФ заимствованного из федерального законодательства и изначально неудачного термина «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». Столь громоздкому термину явно не место в Основном Законе, который должен быть написан более компактным и понятным языком, чем текущее законодательство. Вряд ли большинство граждан РФ понимают, что в данном случае речь идет о губернаторах (главах) субъектов РФ. Но даже без учета этого обстоятельства очевидно, что обозначение глав субъектов РФ в федеральном законодательстве термином из 15 слов является абсурдом, а перенесение этого термина в неизменном виде в Конституцию — как минимум спорным решением. Конституция как раз должна была утвердить новый, более краткий и удачный термин, после чего федеральное законодательство было бы приведено в соответствие с Основным Законом.

К сожалению, придерживаться лаконичности конституционный законодатель даже не пытался: значительное число новых норм, включенных в Конституцию РФ, громоздки и тяжелы для восприятия даже профессиональными юристами, например все нормы об ограничениях для лиц, замещающих государственные должности, а также ч. 3.1 ст. 81, п. «б.1» и «е.3» ст. 83, п. «л» ч. 1 ст. 102, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции,

тогда как можно легко предложить варианты трансформации этих норм в более лаконичные и доступные для рядовых граждан, которым Основной Закон должен быть понятен.

5. Непротиворечивость правовых норм

Проигнорировано конституционным законодателем и требование непротиворечивости закона. Так, Законом о поправках к предметам ве́дения Российской Федерации отнесена организация публичной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ), в единую систему которой входят органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), но при этом не был признан утратившим силу п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящий установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному вéдению Российской Федерации и субъектов РФ. Представляется, что пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ прямо противоречит новой редакции п. «г» ст. 71 Конституции РФ и в силу приоритета последующего закона над предыдущим фактически утратил силу (на практике пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции был выхолощен федеральным законодательством и тем самым фактически отменен еще раньше).

И это, к сожалению, не первая подобная грубая ошибка, допущенная при внесении поправок в Конституцию РФ. Точно так же принятая в 2014 г. новая редакция п. «о» ст. 71 Конституции РФ¹⁵, включившая в предметы ве́дения РФ все процессуальное законодательство, вступила в противоречие с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции, который признает административно-процессуальное законодательство предметом совместного ве́дения.

Очевидно, что нормы ст. 71 и 72 Конституции РФ не соотносятся как общая и специальная, в то время как разработчики поправок, видимо, исходят как раз из противоположного (ошибочного) тезиса.

¹⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

Согласно ч. 3 ст. 128 Конституции полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных федеральных судов устанавливается федеральным конституционным законом. Но ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ и УПК РФ являются ординарными федеральными законами. Требование указанной конституционной нормы в полной мере соблюдено лишь применительно к регламентации конституционного судопроизводства. По всей видимости, при рассмотрении проекта Закона о поправках на это противоречие наконец обратили внимание, но устранить его не смогли в силу неточности поправки, внесенной в ч. 3 ст. 128 Основного Закона, а именно: вместо дополнения указанной структурной единицы словами «Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства определяется федеральным законом» она была дополнена фразой «Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством». Последняя фраза, по сути, не является нормой права, поскольку ничего не регулирует, а лишь несет в себе некую информацию познавательного или методического характера.

6. Взаимосвязь правовых актов различной юридической силы

В правотворческой практике выработан проверенный временем принцип, когда наиболее важные вопросы регламентируются нормативными актами, имеющими бо́льшую юридическую силу, а детальное регулирование отдельных «подвопросов» осуществляется нормативными актами меньшей юридической силы. К примеру, было бы нелогично, если бы Конституция РФ не регламентировала статус, состав, порядок формирования и основные полномочия Правительства РФ, но при этом закрепляла бы требования к членам Правительства РФ.

Между тем именно так получилось применительно к высшим должностным лицам субъектов РФ и руководителям федеральных

государственных органов. Конституция РФ не определяет систему высших органов государственной власти субъектов РФ, даже в самых общих чертах не раскрывает основы статуса высшего должностного лица субъекта РФ, но при этом устанавливает требования к таким должностным лицам (ч. 3 ст. 77). Так же и с федеральными государственными органами: термин введен федеральными законами для характеристики статуса Прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и Судебного департамента при Верховном Суде РФ, но Конституция РФ не называет прокуратуру федеральным государственным органом, а о других не упоминает вовсе, равно как не раскрывает суть этого термина и не содержит перечень федеральных государственных органов.

В результате теперь Конституция предусматривает существование высших должностных лиц субъектов РФ и руководителей федеральных государственных органов не прямо, а косвенно, через закрепление ограничений для них, что неприемлемо для акта высшей юридической силы. Столь же неприемлемо, и к тому же нелогично, и то, что в целом статус перечисленных лиц не имеет конституционного значения (раз эти вопросы не урегулированы Конституцией), а отдельный второстепенный элемент этого статуса — имеет.

Такой подход делает бессмысленным конституционное закрепление ограничений для названных категорий должностных лиц: если в будущем по тем или иным причинам федеральный законодатель захочет вывести этих должностных лиц из-под действия закрепленных Конституцией ограничений, он может просто переименовать Прокуратуру РФ, Следственный комитет РФ, Центральную избирательную комиссию РФ и Судебный департамент при Верховном Суде РФ, к примеру, в федеральные органы исполнительной власти, а высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) провозгласить исключительно должностное лицо, являющееся председателем высшего исполнительного органа субъекта РФ, выведя тем самым глав (губернаторов) субъектов РФ из объема данного понятия.

Другой аспект нарушения взаимосвязи правовых актов различной юридической силы и отсутствия единообразия в построении правовых конструкций демонстрируют поправки, внесенные в ч. 1 ст. 114 Конституции. Ее прежняя редакция закрепляла полномочия Правительства достаточно абстрактно, перечисляя следующие обобщенные сферы общественных отношений: финансовая, кредитная и денежная политика, государственная политика в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; оборона страны, государственная безопасность, внешняя политика. Детализация полномочий в рамках указанных сфер содержалась в федеральном конституционном законе о Правительстве.

Законом о поправках часть 1 ст. 114 Конституции РФ была дополнена несколькими намного менее абстрактными полномочиями (в области социальной защиты инвалидов, поддержки институтов гражданского общества, поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности, развития предпринимательства и частной инициативы, реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений, создания условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры — п. «в.2», «e.1» — «e.4» и «e.6»). Указанные полномочия полностью охватываются другими пунктами ч. 1 ст. 114 Конституции, и потому эти новые полномочия, при всей их важности, следовало включить в новую редакцию федерального конституционного закона о Правительстве, но никак не в Основной Закон. В результате перечень конституционных полномочий Правительства превратился в архаичный набор высокоабстрактных и частично их конкретизирующих более детальных полномочий.

Напоследок нельзя не сказать о нумерации новых структурных единиц, включенных в Конституцию. «Благодаря» Закону о поправках Конституция РФ перестала отличаться от федерального законодательства отсутствием большого

количества статей, частей и пунктов с двойной нумерацией. Авторы Закона о поправках щедро наполнили конституционный текст этими структурными единицами, причудливую нумерацию которых не могут правильно произнести даже некоторые практикующие юристы, не говоря об обычных гражданах.

Согласно п. 12 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания от 18.11.2003 № вн2-18/49)¹⁶ недопустимо изменять нумерацию структурных единиц законодательного акта при внесении в него изменений. Если законодательный акт дополняется новыми структурными единицами, то их необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями.

Даже применительно к ординарным федеральным законам представляется ошибочным слепое следование этим рекомендациям в каждом случае (что происходит на практике с 2003 г.). Благая цель запрета на изменение нумерации структурных единиц законодательного акта понятна — не запутать правоприменителей, когда ссылки на структурные единицы законов в подзаконных и правоприменительных актах и юридической литературе перестанут соответствовать актуальной нумерации таких структурных единиц и когда станет сложнее искать ранее действовавшие редакции той или иной правовой нормы. Но бездумное следование такому запрету не всегда оправданно. Действительно, крайне нежелательно изменять нумерацию тех структурных единиц закона, которые ежедневно используют в своей работе миллионы правоприменителей (к примеру, ст. 395 Гражданского кодекса РФ) и которые упоминаются в сотнях тысяч судебных актов и в сотнях комментариев и научных работ. Вместе с тем существуют и менее «ходовые» структурные единицы, которыми пользуется меньшее число правоприменителей, на которые ссылается небольшое число комментариев, а также решений и разъяснений

¹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

высших судебных инстанций. В таком случае изменение нумерации не нанесет серьезного вреда правоприменителям: спустя 2-3 года после изменения нумерации появятся новые разъяснения и комментарии, в то время как в случае двойной нумерации статьи и части статей с такой нумерацией будут действовать, возможно, несколько десятков лет (например, уже более 15 лет десятки тысяч правоприменителей вынуждены работать с труднопроизносимыми номерами статей гл. 25.3, 26:1-26:4 части второй Налогового кодекса РФ). И если, как подчеркнул Президент РФ В. В. Путин, принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ рассчитаны на 30-50 лет, то тем, кто участвовал в разработке и принятии Закона о поправках, следовало бы подумать об удобстве произношения номеров новых статей, частей и пунктов статей Конституции РФ в столь длительной исторической перспективе, а не о временных небольших неудобствах, которые были бы преодолены в течение ближайших 2-3 лет.

Кроме того, в данном случае речь идет о Конституции, нормы которой при всей их важности не используются миллионами правоприменителей в ежедневном режиме: например, ч. 3 ст. 67, п. «з» — «о» ч. 1 ст. 72, ч. 4 ст. 81, п. «в» — «м» ст. 83, п. «б» — «ж» ч. 1 ст. 103 и самый яркий пример — п. «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции. Нумерацию перечисленных структурных единиц можно и нужно было изменить в связи с дополнением Конституции соответственно частью 2.1 ст. 67, п. «ж.1» ч. 1 ст. 72, ч. 3.1 ст. 81, новыми пунктами ст. 83, п. «а.1» и «г.1» ч. 1 ст. 103, новыми пунктами ч. 1 ст. 114. Причем, если ранее действовавшая редакция ч. 1 ст. 114 Конституции РФ состояла из 125 слов, то с учетом Закона о поправках она состоит из 292 слов. Такое существенное изменение текста названной структурной единицы уже само по себе требовало ее изложения в новой редакции вместо россыпи мелких правок.

Даже систематизация внесенных в Конституцию поправок осуществлена несколько архаично. Так, текст актуальной редакции Основ-

ного Закона, опубликованный на Официальном интернет-портале правовой информации¹⁷, предваряется указанием на то, что данный текст содержит изменения, одобренные в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, при этом поправки 2008 и 2014 гг. почему-то не «удостоились» упоминания там же, хотя тоже имеют важное значение. В указанной публикации информация о поправках, внесенных в структурные единицы Конституции в 2008 и 2014 гг., содержится в имеющих сквозную цифровую нумерацию постраничных ссылках к соответствующим структурным единицам. В отличие от этого, структурные единицы Конституции, затронутые поправками 2020 г., помечены звездочкой, а в конце текста содержится единая сноска, сообщающая о данных поправках.

Столь серьезные и многочисленные дефекты юридической техники поправок к Конституции РФ явились следствием продолжающегося длительное время неуклонного снижения качества федерального законодательства в целом. Уже давно стали нормой слишком частые изменения законов, двойная и даже тройная нумерация структурных единиц, чрезвычайно сложные и громоздкие конструкции правовых норм, использование при формулировании законов преимущественно казуистических норм, обилие узкоспециальных терминов и отсылочных норм, масса исключений из общих правил. Немногим лучше была ситуация и в 1993 г., но тогда разработчики Конституции РФ смогли создать правовой акт, который по качеству своей проработки был на порядок выше архаичного законодательства (как ординарного, так и конституционного) того периода. До принятия Закона о поправках Конституция РФ в плане юридической техники выгодно отличалась от ординарного федерального законодательства, которому присущи вышеперечисленные дефекты. Но при разработке и рассмотрении Закона о поправках не удалось обеспечить уровень юридической техники, достойный Основного Закона. «Уровень юридической техники в первую очередь свидетельствует о юридической культуре» 18, и в этом плане кон-

¹⁷ URL: www.pravo.gov.ru. 04.07.2020 (дата обращения: 20.01.2021).

¹⁸ Общая теория права и государства. С. 185.

ституционные поправки ярко демонстрируют недостаточный уровень такой культуры в нашей стране, что остро ставит вопрос о необходимо-

сти кардинального повышения качества юридической техники, и законодательной техники в частности.

БИБЛИОГРАФИЯ

- 1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2011. 576 с.
- 2. Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. 604 с.
- 3. *Малько А. В.* Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях : учеб. пособие. М. : Проспект, 2010. 85 с.
- 4. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. 520 с.
- 5. *Трусов Н. А.* О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: критический взгляд на отдельные вопросы техники и содержания проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 22–25.

Материал поступил в редакцию 20 января 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

- 1. Alekseev S. S. Obshchaya teoriya prava: uchebnik. 2-e izd. M.: Prospekt, 2011. 576 s.
- 2. Zakonotvorchestvo v Rossijskoj Federacii : nauch.-prakt. i ucheb. posobie / pod red. A. S. Pigolkina. M., 2000. 604 s.
- 3. Mal'ko A. V. Teoriya gosudarstva i prava v skhemah, opredeleniyah i kommentariyah : ucheb. posobie. M. : Prospekt, 2010. 85 s.
- 4. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva : uchebnik / pod red. V. V. Lazareva. 3-e izd., pererab. i dop. M. : Yurist", 2001. 520 s.
- 5. Trusov N. A. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii publichnoj vlasti: kriticheskij vzglyad na otdel'nye voprosy tekhniki i soderzhaniya proekta Zakona Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2020. № 4. S. 22–25.