

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ СВОЙСТВ

© 2021 г. Н. Е. Таева

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: Lab.kkmp@msal.ru

Поступила в редакцию 19.05.2020 г.

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства, практики Конституционного Суда РФ, а также практики принятия законов о поправке к Конституции РФ представлен процесс эволюции юридических свойств этого нормативного правового акта. Исследуются юридические свойства закона о поправке: юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу. Автор полагает, что изменение этих юридических свойств оказывает влияние и на свойства Конституции РФ, прежде всего на такое свойство, как стабильность. Особое внимание в статье уделено Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 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, касающаяся порядка вступления данного закона в силу.

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.

Цитирование: Таева Н.Е. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств // Государство и право. 2021. № 2. С. 7–15.

DOI: 10.31857/S102694520013668-5

LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: EVOLUTION OF LEGAL PROPERTIES

© 2021 N. E. Taeva

Kutafin Moscow state Law University (MSAL)

E-mail: Lab.kkmp@msal.ru

Received 19.05.2020

Abstract. The paper based on the analysis of legislation, practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the practice of adopting laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation shows the process of evolution of legal properties of this law. Such legal properties of the law on amendment as legal force, subject of legal regulation, procedure of adoption and entry into force are studied. The author believes that the change in these legal properties also affects the properties of the Russian Constitution and, above all, such property as stability. Special attention in the article is paid to the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation from March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public authority". According to the author, there was another transformation of legal properties of the law on the amendment, concerning the order of entry into force of this law.

Key words: law, constitution, amendments to Constitution, law, Constitutional Court of the Russian Federation, law on amendment to Constitution of the Russian Federation, legal properties, legislator, legislative process, norms, legal force, Russian legal system.

For citation: *Taeva, N.E. (2021). Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation: evolution of legal properties // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 7–15.*

Вот уже более 20 лет нам известен такой вид закона федерального уровня, как Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Данная статья представляет собой попытку на основе анализа законодательства и практики Конституционного Суда РФ проследить процесс эволюции его юридических свойств, которые претерпели существенные изменения за время существования данного вида нормативного правового акта в российской правовой системе. При этом, оговоримся, что под юридическими свойствами мы будем понимать те качества этого закона, которые позволяют нам отличать его от иных нормативных правовых актов по таким показателям, как юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу.

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 (без изменения ее текста)². Закон РФ о поправке к Конституции РФ имеет такую особенность, как временный характер его регулирующего воздействия, которое прекращается с внесением поправки в Конституцию³. Иными словами, после вступления в силу он фактически становится

Конституцией. При этом можно утверждать, что он меняет не только содержание Конституции РФ, но влияет и на ее юридические свойства. Трансформация юридических свойств Закона о поправке — это фактически трансформация юридических свойств Конституции РФ.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ вошел в российское право благодаря практике Конституционного Суда РФ, а именно его постановлению от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»⁴. 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 в себе неопределенность относительно формы и порядка принятия нормативного акта, которым должны вноситься поправки в текст Конституции РФ. Эта неопределенность и последовавший в связи с ней запрос Государственной Думы ФС РФ в Конституционный Суд РФ о толковании ст. 136 явились, соответственно, основанием и поводом рассмотрения данного дела. В своем решении 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 Конституционному Суду РФ 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 Конституционный Суд РФ 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

¹ См.: *Еллинек 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 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. ст. / отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчеев. Новосибирск, 2005. С. 8–18; *Таева Н.Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации: сб. тр. кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции РФ, «Современный российский конституционализм: проблема теории и практики» / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 253–264.

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

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

⁴ См.: 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 (см.: *Эбзеев Б.С.* Указ. соч. С. 56).

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 обязанности Президента РФ не может вносить предложения о поправках к Конституции РФ. Следует подчеркнуть, что по ст. 134 инициатором поправок может выступать Государственная Дума ФС 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 РФ 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 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.

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

⁷ См.: 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.

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, выделившим особые юридические свойства нормативного акта, которым вносится поправка в Конституцию РФ, стал Конституционный Суд РФ. На основе системного толкования конституционных норм 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 решения Конституционного Суда РФ законодатель в 1998 г. урегулировал процедуру принятия поправок к Конституции РФ. Был принят Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁸. В ст. 2 указанного Закона была закреплена юридическая форма внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ — Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Полностью восприняв и инкорпорировав правовые позиции Конституционного Суда РФ в данный Федеральный закон, законодатель развивает и дополняет юридические 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 Конституции РФ 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 Федерального закона 1998 г.);

4) в случае отклонения законопроекта Советом Федерации процедура преодоления такого отклонения Государственной Думой не предусмотрена;

⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

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 Федерального закона 1998 г.). Второй этап — официальное опубликование (обнародование) Закона о поправке Президентом РФ (ст. 12 Федерального 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 Федерального закона 1998 г.)⁹;

6) установлен и преклюзивный срок для рассмотрения Закона о поправке в законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации — не позднее одного года со дня его принятия палатами Федерального Собрания;

7) особым юридическим свойством является запрет повторного внесения в Государственную Думу предложения о данной поправке в течение одного года со дня установления Советом Федерации результатов рассмотрения поправки в законодательных органах субъектов Российской Федерации, 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 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» данный Закон, по общему правилу, 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 текста (ст. 6 Федерального закона от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹⁰).

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 двух третей субъектов Российской Федерации, что юридически

оформляется в Постановлении Совета Федерации, устанавливающего результаты такого одобрения (ст. 11 Федерального закона 1998 г.). То есть высказывается идея, что поправки вступают в силу до того, как собственно Закон о поправке подписывается и обнародуется Президентом РФ¹¹. К таким выводам можно прийти и из анализа Постановления Конституционного Суда РФ о толковании ст. 136 Конституции РФ. В резолютивной части в п. 3 Конституционный Суд РФ 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 толкование этого положения означает то, что Конституционный Суд РФ моментом вступления Закона о поправках в силу считает факт его одобрения законодательными органами субъектов Российской Федерации. 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, что они вступают в силу со дня официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации.

В период до 2020 г. развитие (дополнение, изменение, эволюция) юридических свойств Закона РФ о поправке к Конституции РФ в дальнейшем 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.

Правотворчество субъектов Российской Федерации

Согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ изменение Конституции РФ 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 Федерации вызвало к жизни позиции ученых, считающих, что это вопрос совместного ведения.

⁹ См.: Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта. М., 2018.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 8, ст. 801.

¹¹ См.: Тарибо Е. В. Указ. соч.; Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 18.

¹² См.: Зенкин С. А. Указ. соч. С. 40–62.

Так, по мнению И.А. Умновой, если поправки к Конституции РФ требуют одобрения не менее чем 2/3 органов законодательной власти субъектов Федерации, то они уже не могут рассматриваться как принимаемые только по предметам исключительного ведения Российской Федерации¹³. Вопросы совместного ведения предполагают, что данная сфера общественных отношений может регулироваться как законами федерального уровня, так и законами субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 9 Закона 1998 г. законодательный (представительный) орган субъекта Федерации самостоятельно определяет порядок рассмотрения Закона о поправке. Из этой формулировки очевидно, что речь идет об акте законодательного органа субъекта Российской Федерации (как правило, это регламенты), а не о законе субъекта Федерации, что и снимает проблему отнесения поправок к вопросам совместного ведения. Вместе с тем есть ряд субъектов Российской Федерации, которые урегулировали данную процедуру на законодательном уровне (Приморский край, Хабаровский край), придав ей тем самым в нарушение ст. 71 Конституции РФ новое свойство — предмета совместного ведения.

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»¹⁴ 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 Конституционный Суд РФ, 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 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» на том основании, что

фактически от Конституционного Суда РФ требуется проверка конституционности положений Конституции РФ, поскольку вступивший в силу Закон о поправке становится частью Конституции¹⁵. Итак, Конституционный Суд РФ называет такое новое свойство — Закон о поправке, вступив в силу, фактически становится Конституцией РФ.

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 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»¹⁶. 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 т.н. положения переходного характера, и они, по мнению Конституционного Суда РФ, 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 РФ. 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 Конституционный Суд РФ в виду, что закон о поправке просто перестает существовать после перенесения норм, предусмотренных им, в Конституцию РФ и поэтому Конституционному Суду РФ здесь просто нечего проверять? Можно ли говорить, что Закон о поправке утрачивает юридическую силу?¹⁷

¹⁵ См.: определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 г. № 922-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации «Филантропический клуб “Ессей”» об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок» // В официальных источниках не публиковалось.

¹⁶ См.: определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 г. № 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.

¹⁷ См.: Троицкая А.А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96–115.

¹³ См.: Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал рос. права. 1999. № 11.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447.

В то же время в данном деле Конституционный Суд РФ 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 РФ должно быть закреплено в Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»; 2) проверка возможна только до его вступления в силу, то есть до того момента, пока его положения не будут инкорпорированы в Конституцию РФ, не станут их составной частью.

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 **Федеральный конституционный закон**¹⁸, 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 нормативный правовой акт) так и вовсе вносит 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»¹⁹. Но не исключена ситуация, пишет ученый, что закон не будет одобрен законодательными органами субъектов Российской Федерации. Поэтому терминология «закон» на первом этапе опубликования, с точки зрения учебного, не допустима.

В-третьих, Федеральный 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 власти²⁰. Собственно, с таких позиций обосновать взаимосвязь любых норм Конституции РФ 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.

14 марта 2020 г. официально опубликован и вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». На примере этого нормативного правового акта мы наблюдаем дальнейшую и существенную трансформацию его юридических свойств, которую ему придал законодатель по инициативе, высказанной Президентом РФ. 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. Следует отметить, что Закон состоит всего из трех статей. Таким образом, на первом этапе вступает в силу ст. 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 РФ **порядка** вступления в силу ст. 1 данного Закона. На втором этапе вступает в силу ст. 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 РФ не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции РФ **порядка** вступления в силу ст. 1 Закона о поправке. На третьем этапе вступает в силу ст. 1, содержащая собственно текст поправок в Конституцию РФ. Условием

¹⁸ См.: Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3–7.

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 124578-5 «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // В официальных источниках не публиковалась.

ее вступления в силу является одобрение в ходе общероссийского голосования. Поправки в Конституцию РФ, 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 января 2020 г., Председатель Комитета Государственной 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 практики²¹. Текст ст. 3 Закона о поправке к Конституции РФ, устанавливающий многоступенчатый порядок его вступления в силу, был внесен 4 марта 2020 г. Президентом РФ в ответственный комитет ГД ФС РФ на этапе между первым и вторым чтением, когда задачей комитета было аккумулирование поступавших поправок. Рассмотрев этот текст на своем заседании, Комитет ГД ФС РФ принял решение дополнить Закон статьей 3²² и далее в таблице поправок рекомендовал поправку к принятию²³.

Закрепляя такое темпоральное регулирование, законодатель в полной мере воспринял позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в Определении от 17 июля 2014 г. № 1567-О и проанализированную нами выше. Это идея о том, что в Законе о поправке могут содержаться как собственно нормы, вносящие изменения в текст Конституции РФ, 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. Воплощение в жизнь получила также позиция Конституционного Суда РФ 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 силу²⁴. Не вдаваясь в подробности юридического 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?». В своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ ушел от прямого ответа на этот вопрос, указав, что не оценивает согласованность таких темпоральных норм с положениями Федерального закона 1998 г., притом, что нормы о вступлении Закона о поправке могли бы быть соотнесены им с положениями ст. 136 Конституции РФ. Попутно Конституционный Суд РФ отметил, что нормы Закона о поправке о порядке его вступления в силу в любом случае имеют приоритет перед Федеральным законом 1998 г. «как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой». Позиция Конституционного Суда РФ здесь весьма уязвима. Представляется, что Федеральный 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 такая позиция Конституционного Суда РФ сводит на нет саму необходимость Федерального закона 1998 г., поскольку по логике Конституционного Суда РФ любой закон о поправке как имеющий большую юридическую силу, принятый позднее, являющийся специальным, может установить иное правовое регулирование порядка принятия поправки. В данном решении Конституционный Суд РФ также признал право законодателя установить частью процедуры принятия поправок к Конституции РФ общероссийское голосование,

²¹ См.: 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).

²² См.: URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/21610970 (дата обращения: 05.04.2020).

²³ См.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 05.04.2020).

²⁴ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Росс. газ. 2020. 17 марта.

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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

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. С. 18.
3. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б.А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.
4. *Зенкин С.А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex Russica. 2018. № 11. С. 40–62.
5. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 82.
6. *Митюков М.А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.
7. *Невинский В.В.* Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы формирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: сб. ст. / отв. ред. И.А. Кравец, В.С. Курчев. Новосибирск, 2005. С. 8–18.
8. *Овсянян 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.
9. *Таева Н.Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации: сб. тр.

кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции РФ, «Современный российский конституционализм: проблема теории и практики» / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 253–264.

10. *Тарибо Е.В.* Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта. М., 2018.
11. *Троицкая А.А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96–115.
12. *Умнова И.А.* Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал рос. права. 1999. № 11.
13. *Чиркин В.Е.* Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3–7.
14. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 51, 52, 56.

REFERENCES

1. *Anichkin E.S.* Transformation of the Constitution of the Russian Federation (to the question of the discussion around one legal category). 2008. No. 22 (in Russ.).
2. *Evdokimov V.B., Tukhvatullin T.A.* Some problems of making amendments to the Constitution of the Russian Federation (theory and practice) // State Power and Local self-government. 2014. No. 4. P. 18 (in Russ.).
3. *Jellinek G.* Constitutions, their changes and transformations / transl. from the German B.A. Kistyakovsky. SPb., 1907. P. 5 (in Russ.).
4. *Zenkin S.A.* Modernization of the Constitution of the Russian Federation: regulatory model and practice // Lex Russica. 2018. No. 11. P. 40–62 (in Russ.).
5. *Kutafin O.E.* Sources of Constitutional Law of the Russian Federation. M., 2002. P. 82 (in Russ.).
6. *Mityukov M.A.* On the conversion of the Constitution of the Russian Federation // Law and the power. 2001. No. 1. P. 105–112 (in Russ.).
7. *Nevinsky V.V.* Transformation of the Constitution of the Russian Federation: concept, methods, limits // Constitutional and legal foundations of reform and development of state authorities and local self-government in the Russian Federation: collection of articles / ex. ed. I.A. Kravets, V.S. Kurcheev. Novosibirsk, 2005. P. 8–18 (in Russ.).

8. *Ovsepyan Zh. I.* Theory of the federal law (ordinary, or simple, ordinary federal laws) as a source of law in Russia in the period of globalization // *Constitutional and Municipal Law*. 2015. No. 11. P. 64–74 (in Russ.).
9. *Taeva N. E.* Some problems of transformation of the Constitution of the Russian Federation: collection of works of the Department of Constitutional and Municipal Law of Russia, dedicated to the 15th anniversary of the Constitution, “The modern Russian constitutionalism: theory and practice” / ex. ed. S.V. Naruto, E.S. Shugrina. M., 2008. P. 253–264 (in Russ.).
10. *Taribo E. V.* Judicial constitutional review: understanding the Russian experience. M., 2018 (in Russ.).
11. *Troitskaya A. A.* The Russian Constitutional Court and verification of amendments to the Constitution: how to open a slightly open door // *Comparative constitutional Review*. 2016. No. 2. P. 96–115 (in Russ.).
12. *Umnova I. A.* Joint management of the Russian Federation and its subjects as a subject of constitutional regulation // *Journal of Russian law*. 1999. No. 11 (in Russ.).
13. *Chirkin V. E.* Is the terminology about the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation correct? // *Constitutional and Municipal Law*. 2018. No. 2. P. 3–7 (in Russ.).
14. *Ebzeev B. S.* The person, the people, the state in the constitutional system of the Russian Federation. M., 2013. P. 51, 52, 56 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТАЕВА Наталья Евгеньевна —
доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА);
123995 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Authors' information

TAEVA Natalya E. —
Doctor of Law, Professor of the Department of
Constitutional and Municipal Law of Kutafin
Moscow state Law University (MSAL);
9 Sadovaya-Kudrinskaya str.,
123995 Moscow, Russia