

*Лаурентьев А.Р., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, член Общественного совета при Законодательном собрании Нижегородской области, председатель научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области*

### О технологии поправок в Конституцию Российской Федерации

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> и как официальный документ, и как результат человеческой деятельности, безусловно, может быть объектом изменений. Технологии конституционных поправок отчасти предусмотрены главой 9 Конституции РФ (см. таблицу 1).

Таблица 1

#### Правовое регулирование технологии поправок в Конституцию Российской Федерации

Структурные элементы Конституции РФ			Правовое регулирование технологии поправок	
			статья Конституции РФ	иные акты
наименование преамбула			не предусмотрено, но не исключено применение по аналогии технологии поправок в Раздел первый	
Раздел первый	главы 1, 2, 9	68 статей	ст. 135 (пересмотр невозможен)	необходим проект ФКЗ «О Конституционном Собрании», которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции
	главы 3—8	67 (ст. 127 — исключена)	ст. 136	Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» <sup>1</sup>
	ст. 65		ст. 137	ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации ФКЗ об изменении статуса субъекта Российской Федерации изменение наименования (указ Президента РФ)
Раздел второй	9 частей		не предусмотрено (но к настоящему времени необходимости изменять уже нет)	

В современной истории России все четыре предусмотренные технологии внесения конституционных поправок были реализованы на практике — всего в текст Конституции РФ<sup>2</sup> было внесено 24 поправки. Во-первых, начиная с 30 декабря 2008 года и по состоянию на 1 января 2020 года (см. таблицу 2), были внесены изменения 4 законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, которыми:

- были «затронуты» 14 статей в 3—7 главах;
- изменено название главы 7 (по факту дополнены слова «и прокуратура»);
- исключена статья 127;

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

## КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

- дополнено 2 новых части (в ст. 95);
- дополнены 3 новых пункта (1 — в часть 1 ст. 103, 2 — в ст. 83);
- поправлено (заменено, исключено и дополнено) в общей сложности 350 слов, что составляет 3,5% (9 568 слов) текста Конституции России (или 6% от общего количества слов (5 906), которые содержатся в главах 3—8 Конституции России, в принципе подлежащих поправкам).

Таблица 2

### Статистика изменений в текст Конституции Российской Федерации законами Российской Федерации о поправках

№ п/п	Дата	Статистика изменений в текст Конституции РФ законами Российской Федерации о поправках		
		затронуто статей	новых структурных элементов	фактически количество измененных слов
1.	30 декабря 2008 года <sup>2</sup>	2	-	заменено 4
2.	30 декабря 2008 года <sup>3</sup>	2	1 пункт	дополнено 35
3.	5 февраля 2014 года <sup>4</sup>	9	название главы 7; исключена ст. 127; 1 пункт	280, в т. ч.: заменено или исключено 103, дополнено 177
4.	21 июля 2014 года <sup>5</sup>	2	2 части; 1 пункт	дополнено 31
<b>ВСЕГО:</b>		<b>14</b>	<b>название главы 7; исключена ст. 127; 2 части; 3 пункта</b>	<b>заменено, исключено и дополнено 350</b>
5.	Проект № 885214-7 <sup>6</sup>	22	10 частей; 11 пунктов	1 542, в т. ч.: заменено или исключено 17; дополнено 1 525

Во-вторых, в статье 65 Конституции РФ, начиная с 9 января 1996 года и по состоянию на 1 января 2020 года (см. таблицу 3), было внесено 20 изменений, в том числе: у 6 субъектов Российской Федерации изменены названия, 9 субъектов Российской Федерации исключено, дополнено 5 новых субъектов Российской Федерации. Изменения внесены:

- 5 указами Президента РФ — об изменении наименований 6 субъектов Российской Федерации;
- 6 федеральными конституционными законами: 5 из которых — об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации (путем объединения), поэтому дополнено 3 новых субъекта Российской Федерации и исключены 9 субъектов Российской Федерации; 1 — о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании 2 новых субъектов Российской Федерации.

Таблица 3

### Изменения в статье 65 Конституции Российской Федерации

№ п/п	Дата изменения	Изменения в статье 65 Конституции РФ	
		прежняя редакция	новая редакция
1	9 января 1996 года <sup>7</sup>	Ингушская Республика	Республика Ингушетия
2		Республика Северная Осетия	Республика Северная Осетия — Алания
3	10 февраля 1996 года <sup>8</sup>	Республика Калмыкия — Хальмг Тангч	Республика Калмыкия
4	9 июня 2001 года <sup>9</sup>	Чувашская Республика — Чаваш республика	Чувашская Республика — Чувашия
5	25 июля 2003 года <sup>10</sup>	Ханты-Мансийский автономный округ	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра
6	25 марта 2004 года <sup>11</sup>		Пермский край
7		Пермская область	исключены
8		Коми-Пермяцкий автономный округ	

## КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

9	14 октября 2005 года <sup>12</sup>	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	исключены
10		Эвенкийский автономный округ	
11	12 июля 2006 года <sup>13</sup>		Камчатский край
12		Камчатская область	исключены
13		Корякский автономный округ	
14	30 декабря 2006 года <sup>14</sup>	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	исключен
15	21 июля 2007 года <sup>15</sup>		Забайкальский край
16		Читинская область	исключены
17		Агинский Бурятский автономный округ	
18	21 марта 2014 года <sup>16</sup>		Республика Крым
19			город федерального значения Севастополь
20	27 марта 2019 года <sup>17</sup>	Кемеровская область	Кемеровская область — Кузбасс

Поэтому озвученные в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года ряд конституционных поправок и тезис о технологии их рассмотрения «парламентом в рамках действующей процедуры и действующего закона через принятие соответствующих конституционных законов»<sup>1</sup>, а затем последовавшее 20 января 2020 года внесение Президентом РФ в Государственную Думу РФ проекта Закона РФ о поправке Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее — Проект № 885214-7) по форме в полной мере соответствуют требованиям установленной главой 9 Конституции РФ технологии конституционных поправок. Необычны пять обстоятельств:

1) декларация Президентом РФ намерения и основного содержания конституционных поправок именно в послании Федеральному Собранию РФ, что, на наш взгляд, максимально отвечает установленной пунктом «е» статьи 84 Конституции РФ правовой природе этого жанра полномочий Президента РФ;

2) образование Президентом РФ специальной рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ<sup>2</sup> и, что, уверены, вполне логично, назначение<sup>3</sup> сопредседателей этой рабочей группы официальными представителями Президента РФ при рассмотрении Проекта № 885214-7 палатами Федерального Собрания РФ. В то же время, считаем, что сопредседатели рабочей группы — официальные представители Президента РФ при рассмотрении Проекта № 885214-7 палатами Федерального Собрания РФ — председатели комитетов палат Федерального Собрания РФ (Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству), ответственных за «прохождение» названного законопроекта, не должны выполнять функции по руководству соответствующими комитетами палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении Проекта № 885214-7;

3) озвученная в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ идея дополнения технологии конституционных поправок проведением «голосования граждан страны по всему пакету предложенных поправок к Конституции РФ. И только по его результатам принимать окончательное

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

<sup>2</sup> О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 15 января 2020 г. № 5-рп. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/0001202001150021> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>3</sup> Об официальных представителях Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»: распоряжение Президента РФ от 20 января 2020 г. № 6-рп. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/0001202001200021> (дата обращения: 28.01.2020).

решение»<sup>1</sup>. В статье 2 Проекта № 885214-7 эта идея обозначена так: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» выносится на общероссийское голосование», что не только «не вписывается» в предусмотренную статьей 136 Конституции РФ и Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup> технологию конституционных поправок, но и небезосновательно вызывает вопросы даже у самих официальных представителей Президента РФ<sup>3</sup>. Полагаем, альтернативой статье 2 Проекта № 885214-7 может быть применение апробированных технологий участия граждан в правотворчестве на федеральном уровне:

- общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов<sup>4</sup>;
- общественное обсуждение путем размещения Проекта № 885214-7 на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>5</sup>;
- общественная экспертиза (экспертиза), осуществляемая Общественной палатой РФ<sup>6</sup>;
- независимая антикоррупционная экспертиза проектов федеральных нормативных правовых актов<sup>7</sup>;
- наконец, организация опроса общественного мнения с использованием портала «Государственные услуги»<sup>8</sup>, на котором зарегистрировано по состоянию на 1 января 2020 года более 103 млн пользователей;

4) Проект № 885214-7 в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» внесен в форме Закона РФ о поправке к Конституции РФ, но, учитывая, что проектом предлагается поправить во всех возможных вариантах (исключение, дополнение, новая редакция) 22 статьи Конституции РФ, полагаем, это уже Закон РФ о поправках (именно так, во множественном числе) к Конституции РФ;

5) как и ранее принятые законы Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

<sup>2</sup> О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

<sup>3</sup> См. об этом подробнее: пункт 9 Заключения Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству по Проекту закона Российской Федерации о поправке Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», внесен Президентом РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>4</sup> Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 939.

<sup>5</sup> О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 31.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36, ст. 4902.

<sup>6</sup> См. пункт 3 части 3 ст. 16: Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

<sup>7</sup> Правовое регулирование этого института включает:

— Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609 (статья 5);

— Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10, ст. 1084;

— Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: приказ Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57;

— Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы: приказ Минюста России от 21 октября 2011 г. № 363 (ред. от 18.01.2013) // Российская газета. 2011. 18 ноября.

<sup>8</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

к Конституции Российской Федерации», Проект № 885214-7 имеет наименование — «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Однако, на наш взгляд, наименование не в полной мере отражает суть данной поправки, поскольку: во-первых, предмет регулирования намного шире (например, пункт 2 ст. 1 Проекта № 885214-7 явно связан с социальной функцией государства и во многом дублирует положения, закрепленные в ст. 7, 37, 39 Конституции РФ) и озвучиваемые предложения о поправках к Проекту № 885214-7 еще более расширяют предмет регулирования; во-вторых, термин «публичная власть» не характерен для российского законодательства<sup>1</sup> и его содержание не раскрыто в Проекте № 885214-7; в-третьих, в Проекте № 885214-7 термин «публичная власть» упоминается дважды — в наименовании и в пункте 21 статьи 1, которым далеко небесспорно в статью 132 Конституции РФ вводится новая часть 3. Вероятно, Проект № 885214-7 следует разделить как минимум на два самостоятельных по предмету регулирования закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ с максимально точными наименованиями, отражающими суть поправок.

*Елисеева В.С., преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия*

### **Мониторинг конституционных реформ в странах Содружества Независимых Государств**

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7<sup>2</sup>, подготовленный на основании инициатив, озвученных В.В. Путиным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию<sup>3</sup>, вызвал нешуточную дискуссию в российском обществе. Проект предусматривает существенное изменение текста Конституции РФ<sup>4</sup>, в частности: предложено изменить 22 статьи. Заметим, до внесения Проекта № 885214-7 в текст Конституции РФ (без учета положений ст. 65) поправки вносились четырежды, но были изменены всего 14 статей (в ст. 83 изменения вносились дважды) и наименование главы 7, а также исключена статья 127 Конституции РФ.

При этом мониторинг конституционных реформ в странах Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) позволял до начала конституционной реформы 2020 назвать Конституцию РФ одним из самых стабильных конституционных актов среди стран — участниц СНГ (см. таблицу 4).

Из приведенных в таблице сведений следует, что:

— предусмотренный соответствующей конституцией способ внесения изменений в текст конституции, очевидно, накладывает отпечаток на периодичность и объем вносимых конституционных изменений, но отнюдь не влияет на абсолютную стабильность конституции. Так, парламентский способ внесения изменений позволяет более гибко реагировать на изменяющиеся общественно-политические отношения, как, например, в Казахстане (5 законов о поправке в более чем 70 статей), в Молдове (8 поправок в более чем 40 статей). Заметим, что в Молдове дважды для исправления технических ошибок, опечаток использовался не предусмотренный самой конституцией механизм внесения поправок в Конституцию секретариатом Парламента<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Термин «публичная власть» упоминается в законодательстве Российской Федерации единожды — в статье 353 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ (ред. от 26.11.2019) (Собрание законодательства РФ. 1999. № 18, ст. 2207).

<sup>2</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: проект закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>5</sup> URL: <http://lex.justice.md/ru/311496/> (дата обращения: 28.01.2020).