

Сафина С.Б.

## ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИЙ РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПО СЛЕДАМ ПОПРАВOK 2020

Safina S.B.

## CHANGES IN THE CONSTITUTIONS OF THE REPUBLICS WITHIN THE RUSSIAN FEDERATION: IN THE WAKE OF THE 2020 AMENDMENTS

*В статье рассматривается влияние произведенных в 2020 году поправок к федеральной Конституции на конституции республик в составе Российской Федерации. На основе обновленных текстов республиканских конституций анализируются изменения их содержательного и структурного характера, выявляются общие и особенные черты подходов к конституционным изменениям. Делается вывод о разнообразной практике конституционного правотворчества.*

**Ключевые слова:** конституция республики, изменения и дополнения к конституции, поправки к конституции, структура конституции, содержание конституции.

*The article examines the impact of the amendments to the federal Constitution made in 2020 on the constitutions of the republics within the Russian Federation. On the basis of the updated texts of republican constitutions, changes in their content and structural nature are analyzed, general and specific features of approaches to constitutional changes are identified. The conclusion is made about the various practice of constitutional law-making.*

**Keywords:** constitution of the republic, changes and additions to the constitution, amendments to the constitution, structure of the constitution, content of the constitution.

Обширное внесение поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года неслучайно называют конституционной реформой. Текст федеральной Конституции пополнился пятью новыми статьями, ряд статей – новыми пунктами, а всего специалисты насчитывают более 200 корректировок разного рода. Не только масштаб внесенных изменений отличается поправки 2020. В отличие от изменений 2008 и 2014 годов, как уже отмечалось в литературе<sup>1</sup>, в 2020 году было применено особое правовое оформление конституционных поправок и особая конституционная процедура.

Во-первых, множественные поправки 2020 года внесены одним законом о поправке, хотя статьей 2 Федерального за-

кона от 4 марта 1998 года N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» устанавливается, что одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает наименование, отражающее суть данной поправки. Совершенно очевидно, что внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» поправки по своему содержанию и затронутому диапазону сфер общественной и государственной жизни очень широки и вряд ли охватывают «взаимосвязанные изменения конституционного текста».

<sup>1</sup> См. подробнее Сафина С.Б. О некоторых аспектах конституционной реформы 2020 года // Конституция 2020: эволюция публичной власти: материалы V Общероссийского юридического форума. - Уфа, 2021. С.114-120.





Во-вторых, в 2020 году в процесс внесения поправок были введены новые стадии: 1) после одобрения поправок органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации Президент Российской Федерации направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о соответствии предложенных поправок положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации; 2) после положительного решения Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии предложенных поправок положениям глав 1, 2 и 9 Конституции<sup>2</sup> было проведено общероссийское голосование.

Нельзя не отметить в произошедшей конституционной реформе и особенности структурно-содержательного характера: не всегда новые конституционные нормы были логично вписаны в статьи или главы Конституции Российской Федерации. Это касается, конечно же, главы «Федеративное устройство». На сегодняшний день наименование главы 3 Конституции Российской Федерации не полностью соотносится с содержанием ее некоторых статей или норм. Это подтверждают новые конституционные положения статьи 67.1 о правопреемстве Союза ССР, о памяти предков и исторически сложившемся государственным единстве, об исторической правде и подвиге народа при защите Отечества, о детях как важнейшем приоритете государственной политики России, об их воспитании и развитии; формулировка п. «ж.1» статьи 72, закрепляющая не столько предмет совместного ведения, сколько ценностный ориентир государства в сфере семейных отношений и института брака; статья 75.1 о повышении благосостояния граждан, о взаимном доверии государства и общества, о защите достоинства граждан и уважении человека труда; статья 79.1 о поддержании и укреплении международного мира и безопасности, обеспечении мирного сосуществования государств и другие. Очевидно, что введенные положения патриотического, морального, нравственного, социального и иного характера логически укладываются в нормы

<sup>2</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 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»

главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» федеральной Конституции, либо даже в ее преамбулу, но законодатель, не посчитав целесообразным инициировать пересмотр Конституции.

Начиная с осени 2020 года, республики в составе Российской Федерации включились в процесс корректировок текстов своих конституций. На сегодняшний день почти все из 22 республиканских конституций подверглись соответствующим изменениям и дополнениям (за исключением конституций республик Ингушетия, Крым и Татарстан). Все произведенные изменения можно охарактеризовать с разных позиций.

Первое, что необходимо отметить: правовое оформление внесенных корректировок осуществлено разными видами законодательных актов республик. В большинстве своем это обычные «законы о внесении изменений и дополнений в конституцию» республик. Среди них встречаются «законы о поправках в конституцию», например, в Кабардино-Балкарской республике, в республиках Марий Эл, Дагестан. Помимо обычных законов встречаются «конституционные законы о внесении изменений и дополнений в конституцию» - в республиках Тыва, Хакасия, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Чеченской республике, а также «конституционные законы о поправках в конституцию» - в республиках Адыгея и Алтай. Особым образом поименованы соответствующие законы в республиках Бурятия и Удмуртия: Закон Республики Бурятия «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и Закон Удмуртской Республики «О внесении поправок к Конституции Удмуртской Республики в связи с принятием поправки к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Разнообразная практика республик в применении терминов «изменения и дополнения» или «поправки» применительно к соответствующим конституциям объясняется отсутствием нормативно определенной для регионов терминологии на федеральном уровне. В этой связи видится более предпочтительным применительно к республиканским конституциям использование термина «поправки», т.к. этот термин свидетельствует об особой,

более сложной процедуре изменений именно конституционного текста в сравнении с изменениями текста иных нормативных правовых актов<sup>3</sup>. К тому же федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляя в статье 5 полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, говорит о «принятии конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней».

Второе, о чем хотелось бы сказать - масштаб внесения корректив в конституционные тексты в разных республиках был различен: где-то изменениям подверглись только главы об органах государственной и муниципальной власти, а где-то были затронуты и главы о правовом статусе личности. Нельзя не заметить, что в большинстве своем республике при внесении конституционных поправок пошли по пути, аналогичному примененному на федеральном уровне: конституционные коррективы не затрагивали глав об основах конституционного строя и о правовом статусе личности. Практически во всех республиканских конституциях были воспроизведены федеральные нормы о требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность главы республики, закреплены новые положения о местном самоуправлении, изъяты положения о конституционных судах республик (в тех конституциях республик, где они были предусмотрены), а также были осуществлены некоторые терминологические замены (например, вместо членов Совета Федерации появились сенаторы Российской Федерации).

В тех республиканских конституциях, где дублировался полный перечень предметов ведения как Российской Федерации, так и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (например, в конституциях Бурятии, Коми, Тывы) были полностью воспроизведены соответствующие поправки статей 71 и 72 федеральной Конституции.

Часть республиканских конституций подверглась изменениям довольно широко, затрагивая многие главы и даже преамбулу. Так в Конституции Республики Карелии положение преамбулы «подтверждая стремление к сохранению це-

лостности российского государства», было заменено на «исходя из государственной целостности Российской Федерации».

В конституциях республик Марий Эл и Удмуртия коррективке подверглись первая глава об основах конституционного строя, из которой были исключены положения о Конституционном суде республики и внесены положения, аналогичные нормам статей 67.1, 68, 69, 72, 75, 75.1 Конституции Российской Федерации о детях как важнейшем приоритете государственной политики, об уважении труда и охране здоровья людей, об адресной социальной поддержке, о защите семьи, материнства, отцовства и детства; защите института брака как союза мужчины и женщины; о создании условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, о государственной поддержке и охране культуры, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей, сохранении языкового многообразия и др.

Положения вышеназванных статей федеральной Конституции нашли свое отражение и в конституциях республик Башкортостан, Бурятия и Якутия, но уже в соответствующих главах, регламентирующих правовой статус человека и гражданина. Так глава 2 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» Конституции Республики Башкортостан существенно переработана и дополнена не только вышеуказанными федеральными нормами, но и содержит достаточно много новых конкретизаций и дополнений в части различного рода гарантий. Включение положений статей 67.1, 68, 69, 72, 75, 75.1 Конституции Российской Федерации в главы о правовом статусе личности республиканских конституций, очевидно, следует признать более удачным.

Особенным образом имплементированы нормы федеральной Конституции о ценности семейного воспитания, о детях и важности их разностороннего развития, а также о социальных гарантиях в Конституцию Республики Тыва. Указанные положения органично вписались в статью 65 «Гарантии социальной защиты населения» и статью 70 «Охрана семьи» главы V «Основы социальной политики» республиканской конституции.

Третье, что необходимо отметить. Внесение в федеральную Конституцию установлений об уважении памяти защитников Отечества и подвига народа при защите Отечества, о создании условий для

<sup>3</sup> Подробнее см.: Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации: монография / науч.ред. С.А.Авакьян. - М: Проспект, 2019. - С. 135-136.





духовного и нравственного развития детей, о воспитании в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим и др. следует расценивать как несомненную ценность и как инструмент ее воспитательной и идеологической функций. Обратим внимание, что в конституциях некоторых республик подобные нормы воспитательного свойства были включены много раньше. Например, в статье 35 Конституции Республики Адыгея закреплено «почтительное отношение младших к старшим и уважительное отношение старших к младшим» как священный долг каждого; в статье 49 Конституции Республики Алтай «занятие общественно-полезным трудом, почитание старших, уважение к женщине, любовь к Отечеству» признаются основополагающими направлениями в воспитании детей в семье, школе и обществе; в статье 35 Конституции Чеченской Республики «уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, гостеприимство, милосердие» признаются священными и охраняются Конституцией и законами Чеченской Республики. Нормы воспитательного характера уже давно содержатся также в статье 11 Конституции Республики Саха (Якутия): «Воспитание в семье и обществе имеет целью формирование человека как свободной, нравственной и просвещенной личности, уважающей честь, достоинство и свободу других людей, носителя национальной и общечеловеческой культуры» и статье 32 Конституции Республики Тыва: «Каждый ребенок имеет право на обеспечение специальной защиты и предоставление возможностей и благоприятных условий для физического, умственного, нравственного и духовного развития в условиях свободы и достоинства». Теперь же, после внесения в 2020 году в федеральную Конституцию положений нравственного и идеологического характера, количество республиканских конституций, содержащих подобные положения увеличилось.

Четвертое, о чем нельзя не сказать, это наличие изменений в республиканских конституциях, основанием которых федеральные конституционные поправки не являлись. Приводя свои конституции в соответствие с последними поправками к Конституции Российской Федерации, республиканский законодатель одновременно произвел корректировки, улучшающие и/или уточняющие некоторые собственные конституционные положения. Например, в статье 7 Конституции Республики Марий Эл слова «законы Российской

Федерации и Республики Марий Эл» заменены на «законы Российской Федерации и законы Республики Марий Эл», что является более верным; в статье 11 Конституции Республики Алтай слова «Кемеровской областью» заменены на «Кемеровской областью - Кузбассом». Много уточняющих и конкретизирующих дополнений содержит обновленный текст Конституции Республики Башкортостан, в которой, например, говорится теперь о формировании Государственного реестра национального наследия Республики Башкортостан, включающем в себя уникальные объекты духовного, культурного, исторического и природного наследия. Статья 61 ее дополнена следующим содержанием: «Под особой защитой Республики Башкортостан находятся уникальные природные объекты экологической, культурно-исторической значимости: государственный природный заповедник «Шульган-Таш», природные парки «Аслы-Куль», «Кандры-Куль», «Мурадымовское ущелье», «Иремель», памятники природы гора Куштау, гора Тратау, гора Юрактау и другие природные объекты, включенные в Государственный реестр национального наследия Республики Башкортостан».

Также в ряде республиканских конституций в новой редакции изложены заключительные и переходные положения, изменены названия некоторых глав, добавлены новые статьи или части и пункты внутри имеющихся статей. Практически в каждой республиканской конституции некоторые статьи или главы подверглись исключению. Так в Конституции Мордовии глава 8 «Местное самоуправление» изложена в новой редакции, а глава 8 «Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея» в Конституции Адыгеи утратила силу. В Конституции Удмуртской Республики исключена статья 60, устанавливающая ранее порядок согласования назначения прокурора республики и, в связи с этим, из прежнего названия главы «Судебная власть. Прокуратура. Адвокатура и нотариат» исключено слово «Прокуратура». Аналогичные изменения внесены и в Конституцию Кабардино-Балкарии: название главы «Судебная власть и прокуратура» обновлено - «Суды Кабардино-Балкарской Республики».

Нельзя не отметить также такую особенность обновленных республиканских конституций, как использование термина «гражданство» и «подданство». Конституция Российской Федерации, вводя в статью 77 новую норму о требованиях к кандидатуре на должность высшего долж-

ностного лица субъекта Российской Федерации, в качестве требования установлена ценз гражданства: «...может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства...». При этом норма статьи 18 Федерального закона от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет, что «высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства...». Опирается на понятие «подданство» и Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» Вводя основные понятия, этот федеральный закон определяет через гражданство (подданство) иное гражданство, двойное гражданство и понятие иностранного гражданина. В текстах конституций многих республик (Бурятия, Дагестан, Марий Эл, Удмуртия, Чувашия и др.) правовой статус высшего должностного лица республики прописан также с использованием понятия гражданство (подданство).

Таким образом, можно говорить, что поправки федеральной Конституции 2020 года обусловили значительные изменения конституций республиканского уровня, причем затронули они как сферу организации и деятельности органов публичной власти, так и сферу правового статуса человека и гражданина. Практика конституционного правотворчества 2020-2021 годов показала, что республики по-разному осуществляют корректировку своих конституций как по содержанию вносимых изменений, так и по их месту в конституционном тексте.

Обеспечивая полноту и целостность правового статуса личности в Российской Федерации, гарантируя защиту прав и свобод на своей территории, республиканские конституции закрепили в соответствии с федеральной Конституцией новые положения, касающиеся социально-экономической и культурной сфер и, преследуя цели воспитательного характера, включили (расширили) положения морального и духовно- нравственного характера.

Произведенные изменения текстов республиканских конституций обусловили их большее разнообразие, несколько нарушив тем самым наметившуюся в начале 2000-х годов тенденцию по усилению текстуальной схожести конституций республик как с федеральной Конституцией, так и между собой.

**САФИНА Светлана Борисовна**, доктор юридических наук, доцент, профессор по научной работе, заведующая кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. 450002, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Тукаева, 46.; Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: svetlanasafina@mail.ru

**SAFINA Svetlana Borisovna**, Legal Sciences, Associate Professor, Vice-Rector for Research, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Bashkir Academy of Public Administration and Administration under the Head of the Republic of Bashkortostan. 450002, Republic of Bashkortostan, Ufa, st. Tukayev, 46.; South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, Lenin Ave., 76. E-mail: svetlanasafina@mail.ru

93

Публично-правовые  
(государственно-правовые)  
науки

