



# КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14529/pro-prava210401  
УДК 342.41

ПП № 4(83)-2021. с. 9—14

Алексеев А.Н.

## ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РФ И СТАБИЛЬНОСТЬ ОСНОВНОГО ЗАКОНА

Alekseev A.N.

## AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RF AND THE STABILITY OF THE BASIC LAW

*Поправки 2020 года в Конституцию РФ до предела обострили вопрос о ее стабильности, поскольку были сопряжены не только с большим количеством новелл, но и с созданием прецедента существенного изменения самой процедуры внесения изменений в Конституцию РФ путем принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ.*

*В публикации исследуются ключевые особенности порядка внесения изменений в Конституцию РФ, установленные Конституционным Судом РФ и федеральным законодателем, а также анализируется практика внесения изменений в Конституцию РФ и случаи отступления от установленных ранее требований, на основании чего делается общий вывод об угрозе стабильности Конституции РФ и возможности ее произвольного изменения.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, свойства конституции, стабильность конституции, поправки, закон о поправках, толкование конституции, изменение конституции.

*The 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation have exacerbated the issue of its stability. Amendments to the Constitution of the Russian Federation were numerous. The amendments created a precedent when the procedure for amending the Constitution of the Russian Federation changed significantly. The precedent was set by the RF Law on the amendment to the RF Constitution.*

*The publication examines the key features of the procedure for amending the Constitution of the Russian Federation. These features are established by the Constitutional Court of the Russian Federation and the federal legislator. The practice of amending the Constitution of the Russian Federation is also analyzed. Cases of violation of previously established requirements are being studied. A general conclusion is made about the threat to the stability of the Constitution of the Russian Federation and the possibility of its arbitrary change.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, properties of the constitution, stability of the constitution, amendments, law on amendments, interpretation of the constitution, amendment of the constitution.

Вопросы о порядке внесения изменений в Конституцию РФ возникли практически сразу после ее принятия. Эти вопросы были неизбежные не только в силу повышенного внимания к любым конституционным поправкам и особой их значимости (политической, социальной правовой и т.п.), но и в силу крайне лаконичного конституционного регулирования гл. 9

Основного закона. Думается что такой подход законодателя был не случайным. Так, юристам давно известен способ сделать субъективное право нереализуемым при видимости его доступности. Он заключается в том, чтобы закрепить такое право, но не установить механизм (процедуру) его реализации. При такой ситуации, управомоченный субъект права при

9

Конституция,  
государство и общество





внешней доступности какого-либо поведения не может соответствующим правом воспользоваться в виду отсутствия легально-допустимого и порождающего правовые последствия для иных участников правоотношения алгоритма действий. Было бы неверным утверждать, что конституционный законодатель хотел исключить саму возможность изменения Конституции РФ, но то что он стремился оттянуть начало процесса вменения изменений в Основной закон и хотел обеспечить большую по сравнению с иными нормативными актами стабильность – это факт, о котором наглядно свидетельствует явно пробельное регулирование гл. 9 Конституции РФ.

Поэтому вполне закономерно, что уже в 1995 году Конституционный Суд РФ получил запрос депутатов Государственной Думы РФ о необходимости толкования ст. 136 Конституции РФ, послуживший поводом к принятию Судом соответствующего Постановления от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». Анализ показывает, что судьи конституционного Суда вслед за конституционным законодателем также оказались весьма лаконичны и сдержанны в вопросах о том, как следует изменять Основной закон, разрешив своим постановлением те вопросы, без которых принятия поправок было бы невозможным в принципе и умолчав по всем остальным вопросам.

Во-первых, Конституционный Суд РФ ввел новый вид акта – Закон РФ о поправке к Конституции РФ [1, с. 18]. Во-вторых, вполне закономерно установил особую процедуру принятия такого закона, включив в нее ограниченный перечень субъектов конституционной инициативы [2, с. 56], последовательное прохождение поправок из Государственной Думы в Совет Федерации [3, с. 44], с обязательным участием обеих палат в решении судьбы поправок, невозможностью преодоления вето верхней палаты, процедуру одобрения поправок в субъектах РФ, а также подписание закона о поправках Президентом РФ и его опубликование. В-третьих, Суд сформулировал требование к содержанию поправки, путем указания на предметы ведения РФ.

То, что перечень субъектов права, уполномоченных ставить вопрос о внесении изменений в Конституции РФ уже чем перечень субъектов законодательной инициативы для федеральных законов вполне закономерен и отражен в Конституции РФ. Также закономерно и ограничение исполняющего обязанности Прези-

дента РФ на инициирование поправок к Конституции РФ. С предложениями о поправках к Конституции РФ могут выступить только глава государства, Государственная Дума РФ в целом (что представляется несколько странным, но вполне оправданным применительно к конституционному законотворческому процессу), Совет Федерации РФ, Правительство РФ, парламенты субъектов РФ, а также не менее одной пятой сенаторов или федеральных депутатов. Подобный перечень конечно не сильно усложняет процедуру внесения поправок в Конституцию РФ, но все же работает на обеспечение ее стабильности.

Что касается содержания поправок к Конституции РФ то, по мнению Таевой Н.Е., поправки (как и федеральные конституционные законы) в истолковании Конституционного Суда РФ принимаются исключительно по предметам ведения РФ [4, с. 45].

Таким образом постановлением Конституционного Суда РФ впервые (после самой Конституции РФ) были официально определены некоторые рамки (как процедурного, так и материального характера), соблюдение которых становилось обязательным при внесении поправок в Конституцию РФ. При этом столь осторожное и консервативное толкование ст. 136 Конституции РФ, на наш взгляд, отражает стремление Конституционного Суда РФ максимально обеспечить стабильность Основного закона, при декларировании самой возможности его изменения.

Оттолкнувшись от официального толкования ст. 136 Конституции РФ федеральный законодатель спустя три года установил процедуру внесения поправок в Конституцию РФ путем принятия Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее - Федеральный закон О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ). Этим законом законодательно легализовалось учреждение новой разновидности федеральных законов - Законов РФ о поправке к Конституции РФ. Однако, воспроизведя правовые позиции в федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» законодатель еще более детализировал и в известной мере усложнил как процедуру принятия поправок, так и требования к их содержанию.

Прежде всего было конкретизировано понятие поправки, под которой теперь

понимается только исключение, дополнение либо новая редакция текста гл. 3 - 8, что автоматички не только запрещает внесение поправок в преамбулу Конституции РФ, ее заключительные и переходные положения, но по мнению Таевой Н.А., «также исключает и возможность полного «изъятия» из Основного Закона одной из названных глав либо дополнение его новой главой» [4, с. 47]. Очевидно, что искусственное сужение предметной области правового регулирования работало на сохранение стабильности Конституции РФ.

Также было установлено требование о взаимосвязанности поправок к Конституции РФ, вносимых одним законом и связи новелл с наименованием Закона РФ о поправке к Конституции РФ [5, с. 6]. Эта безусловно важная новелла была ориентирована в первую очередь на обеспечение стабильности Конституции РФ и гарантировала «вдумчивое» точечное, а не «ковровое» изменение текста Основного закона. Мудрость законодателя образца 1998 года заключалась в том, что он не только вынуждал инициаторов поправок дробить новеллы, но и делал поправки более доступными и понятными для восприятия простыми гражданами. Не секрет, что мало кто из граждан читал Конституцию РФ, а еще меньшее их число читало Законы о поправках к ней и совсем уж наивно предполагать, что подавляющее число граждан будет вчитываться в тексты поправок, но вот прочитать название и схватить суть поправок может каждый. Поэтому обязанность включать в Закон РФ о поправке к Конституции РФ только одну новеллу и отразить ее в наименовании закона способствует вовлечению населения в процесс осознания изменений основного закона, делает такой процесс более доступным, а потому более открытым и более подпадающим под общественную оценку (в том числе негативную), а потому является сдерживающим фактором при внесении непродуманных или непопулярных инициатив, работая на стабильность Конституции РФ.

Также на стабильность Конституции РФ направлен и запрет повторного внесения в Государственную Думу РФ поправок, не поддержанных более чем в 2/3 субъектов РФ в течение 1 года (хотя думается, что такой временной период мог бы быть и большим).

Отдельное внимание следует обратить на конкретизированную законом процедуру поэтапного опубликования Закона РФ о поправке к Конституции РФ. Первый раз он официально публикуется Председа-

телем Совета Федерации РФ после одобрения в верхней палате, второй раз - закон публикуется Президентом РФ непосредственно после подписания и третий раз - также Президентом РФ путем официального опубликования Конституции РФ с внесенными в ее текст изменениями. Столь многочисленное официальное опубликование призвано сделать процесс принятия поправок максимально открытым (а не кулуарным), включив общественность в его обсуждение и критическую оценку (несмотря на то, что чисто юридически эта самая общественность лишена возможности прямо повлиять на судьбу поправок). Теоретически, именно официальное доведение поправок до сведения населения может спровоцировать недовольство (или наоборот поддержку) общественности и оказать соответствующее влияние на результаты голосования в парламентах субъектов РФ. Что особенно значимо в свете требования федерального закона о том, что Совет Федерации РФ устанавливает результаты рассмотрения поправок к Конституции РФ в субъектах РФ только через год после его принятия федеральным парламентом.

На годовой срок принятия решения законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ об их отношении к приправкам следует обратить отдельное внимание. Убеждены, законодатель не случайно (а искусственно) растянул процедуру принятия поправок во времени. Так согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, Совет Федерации РФ может установить результаты рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ Закона РФ о поправке к Конституции РФ только на своем очередном заседании, следующем за днем истечения годового срока с момента принятия Советом Федерации РФ постановления об одобрении соответствующих поправок. По нашему мнению, этот год дается не только для того чтобы субъекты РФ могли бы подумать и выразить свое отношение к поправкам, но и для того чтобы они могли «передумать». Ничто в Конституции РФ и федеральном законодательстве не препятствует парламенту субъекта РФ изменить свое первоначальное мнение, а потому годовой срок является серьезным механизмом обеспечения стабильности Конституции РФ и гарантом продуманности и здоровой «размеренности» в ее реформировании. Поэтому особенно грустно констатировать,





что при принятии всех поправок к Конституции РФ этот годовой срок ни разу не соблюдался (скорее наоборот субъекты РФ соревновались в приверженности поправкам и скорости их одобрения, а совет федерации включал соответствующий вопрос в повестку заседания чуть ли не раньше, чем завершалось голосование в парламенте последнего субъекта РФ). А в 2020 году субъекты РФ вообще уложились в два дня! 11 марта 2020 года поправки были одобрены в Совете Федерации РФ, 12 и 13 марта 2020 года в субъектах РФ, а уже 14 марта 2020 Закон РФ о поправках к Конституции РФ был подписан Президентом РФ. Такая стремительность, по нашему мнению, никакими объективными причинами не детерминирована и является ненормальной для любого законодательного процесса, тем более конституционного.

Подводя промежуточный вывод, следует заключить, что анализ гл. 9 Конституции РФ, Постановления Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» и Федерального закона О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ наглядно свидетельствуют, что они прямо направлены на стабильность Конституции РФ и устанавливают дополнительные механизмы не только усложняющие процесс изменения Основного закона (в сравнении с обычным федеральным законодательством). Кроме этого они искусственно его замедляют и делают более прозрачным и понятным для населения, а потому более сложным. Однако дальнейшая практика во многом проигнорировала и саму идею стабильности Конституции РФ, и конкретные механизмы ее обеспечивающие. Однако процесс этот развивался постепенно.

При внесении первых поправок в Конституцию РФ в 2008 году был нарушен лишь срок для обсуждения поправок в субъектах РФ<sup>1</sup>. При третьих поправках в 2014 году<sup>2</sup> помимо срока было нарушено требование к содержанию Закона РФ о

<sup>1</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

<sup>2</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

поправке к Конституции РФ. Во-первых, одним законом изменялись совершенно не связанные друг с другом нормы о Высшем арбитражном суде РФ, Верховном Суде РФ и прокуратуре. Во-вторых: помимо поправок в текст Основного закона в Закон РФ о поправке к Конституции РФ вошли так называемые переходные положения, определившие порядок вступления его в действие, что прямо противоречило ч. 2 ст. 2 Федерального закона О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации.

Именно на этом этапе Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля имел возможность пресечь эту практику, но уклонился от этого. Более того, своим Определением от 17.07.2014 № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» он окончательно открыл «ящик Пандоры», признав допустимость включения в Закон о поправке к Конституции РФ переходных положений, не предназначенных для включения в текст Основного закона [6, с. 50]. При этом Суд, видимо, стремясь «подсластить пилюлю» установил недопустимость противоречия поправок положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (как по содержанию, так и по порядку принятия), но привело это лишь к тому что при внесении поправок в Конституцию РФ в 2020 году законодатель не просто воспроизвел соответствующие позиции Конституционного Суда в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», но и включил Суд в процесс придания поправкам юридической силы.

Последний по времени принятия закон о поправках к Конституции РФ продемонстрировал наибольшее число отступлений (а иногда и прямых нарушений) процедуры внесения изменений в Основной закон, а самое главное создал прецедент кардинального изменения самой процедуры внесения изменений в Конституцию РФ.

Начнем с того, что одним Законом РФ о поправке к Конституции РФ были внесены изменения (и введены вновь) совершенно разрозненные нормы далеко не всегда связанные по смыслу друг с другом [7, с. 14]. Первоначальное внесение

изменений было осуществлено уполномоченным субъектом – Президентом РФ, а вот поправки к поправкам предлагались в нарушение требований ст. 134 Конституции РФ (в том числе отдельными депутатами). Ну и в завершении, оказалось, что общероссийское голосование проводилось в нарушение сроков? установленных самим же Законом РФ 2020 года о поправке к Конституции РФ поскольку согласно его ч. 5 ст. 3 «В целях обеспечения наиболее благоприятных условий для участия граждан в общероссийском голосовании общероссийское голосование не могло состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении». Указ Президента РФ был подписан и опубликован 1 июня 2020 года, а фактическое голосование началось 25 июня и продолжалось до 1 июля 2020 года.

Порядок внесения изменений в Конституцию РФ был дополнен такими этапами как: проверка предлагаемых поправок на соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции РФ в Конституционном Суде РФ и общероссийским голосованием, которые не фигурировали ни в гл. 9 Конституции РФ, ни в официальном толковании Конституционного Суда РФ, ни в специальном федеральном законе. Установленная в 2020 году Законом РФ о поправке к Конституции РФ процедура вступления его в силу привела к ситуации, когда юридическую силу приобрела сначала форма акта, а только потом его содержание. Как следствие возникла коллизия между стандартным порядком внесения изменений в Конституцию РФ и процедурой *ad hoc*.

Включение Конституционного Суда

РФ в процесс принятия поправок к Конституции РФ в 2020 году оставляло призрачную надежду на корректировку или содержания поправок, или процедуры. Однако, Суд в своем Заключении от 16.03.2020 № 1-3 уклонился от прямого ответа на вопрос о конституционности процедуры, сославшись на то, что он не проверяет поправки на соответствие положениям Федерального закона О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ. Наоборот Суд подчеркнул, что положения Закона РФ о поправке к Конституции РФ, в том числе о порядке его вступления в силу обладают большей юридической силой чем любой другой федеральный закон, а потому имеют приоритет в применении. Такая правовая позиция Конституционного Суда позволяет в принципе игнорировать любые положения Федерального закона О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, так как любой последующий Закон РФ о поправке к Конституции РФ всегда будет специальным и всегда будет обладать большей юридической силой.

Не возражая против самой возможности изменения Основного закона, считаем необходимым заявить, что конформистский подход Конституционного Суда РФ в сочетании с практикой нарушения процедуры принятия поправок (в том числе установленных самим Законом РФ о поправках к Конституции РФ) создаёт большую угрозу стабильности Конституции РФ и открывает возможности для ее произвольного и непредсказуемого изменения, что таит в себе огромные риски и опасности для российского общества и государства.

### Литература

1. Лебедева Н.В. Законы о поправках к Конституции РФ в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 18-21.
2. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 574 с.
3. Зенкин С.А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica. 2018. № 11. С. 40-62.
4. Таева Н.А. Закон российской федерации о поправке к Конституции РФ: эволюция юридических свойств // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 43-54.
5. Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3 - 7.
6. Шустров Д.Г. Полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному конституционному контролю за поправками к Конституции РФ: конституционные и законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 48-59.
7. Юсубов Э.С. Знаки и значения поправок к Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С 11-16.



## References

1. Lebedeva N.V. Zakony o popravkakh k Konstitutsii RF v sisteme istochnikov konstitutsionnogo prava // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. № 9. S. 18-21.
2. Ebzeev B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiyskoy Federatsii. M., 2005. 574 s.
3. Zenkin S.A. Modernizatsiya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: normativnaya model' i praktika // Lex russica. 2018. № 11. S. 40-62.
4. Taeva N.A. Zakon rossiyskoy federatsii o popravke k Konstitutsii RF: evolyutsiya yuridicheskikh svoystv // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2020. № 8. S. 43-54.
5. Chirkin V.E. Verna li terminologiya o prinyatii popravok k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii? // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. N 2. S. 3 - 7.
6. Shustrov D.G. Polnomochiya Konstitutsionnogo Suda RF po predvaritel'nomu konstitutsionnomu kontrolyu za popravkami k Konstitutsii RF: konstitutsionnye i zakonodatel'nye novelly // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2021. № 8. S. 48-59.
7. Yusubov E.S. Znaki i znacheniya popravok k Konstitutsii RF // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2021. № 7. S 11-16.

**АЛЕКСЕЕВ Антон Николаевич**, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76.  
E-mail: alekseev\_csu@mail.ru

**ALEKSEEV Anton Nikolaevich**, Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. Russia, 454080, Chelyabinsk, Lenin «Ave., 76. E-mail: alekseev\_csu@mail.ru

