

С. А. Зенкин*

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ И ПРАКТИКА

Аннотация. В статье исследуются четыре режима модернизации Конституции Российской Федерации: пересмотр Конституции (положений гл. 1, 2 и 9), принятие поправок к гл. 3—8, внесение изменений в ч. 1 ст. 65, касающихся состава Российской Федерации и в связи с изменением наименования субъекта РФ. Анализируются ст. 134—137 Конституции, устанавливающие основы нормативных моделей режимов модернизации, высказываются суждения о том, каким может быть федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, а также о некоторых элементах конструкции этого органа, сообщается о проектах данного закона, выносившихся на голосование Государственной Думы. Автор полагает, что принятие Конституции всенародным голосованием не должно рассматриваться исключительно как резервный способ, который применяется, если проект не получит поддержку 2/3 членов Конституционного Собрания. Рассматриваются положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», показываются ключевые разногласия при его принятии, исследуется правовое регулирование субъектами РФ порядка рассмотрения закона о поправке, обращается внимание на недостатки федерального и регионального регулирования (в частности, на то, что в законодательстве субъектов РФ установлены различные решения о большинстве, которым законодательный орган одобряет конституционную поправку), отмечаются особенности юридико-технического оформления законов о поправках. Исследуется практика внесения проектов конституционных поправок (более 30 инициатив), их принятия, одобрения законодательными органами, а также внесения изменений в ст. 65 Конституции. Делается вывод о работоспособности действующих моделей второго — четвертого режимов модернизации, а также о том, что в условиях существующих политических реалий, позволяющих принимать и одобрять поправки в ускоренном порядке, жесткость правовых конструкций второго режима модернизации Конституции является номинальной.

Ключевые слова: модернизация Конституции Российской Федерации, режимы модернизации, пересмотр Конституции, конституционные поправки, изменения ст. 65 Конституции, Конституционное Собрание, закон о поправке к Конституции, рассмотрение конституционных поправок законодательными органами субъектов РФ, практика модернизации Конституции.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062

© Зенкин С. А., 2018

* Зенкин Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации
szenkin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ВВЕДЕНИЕ

Предыдущие конституции нашей страны (СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г.) устанавливали единый порядок для изменения любых их положений. Изменение Конституции производилось посредством закона, принимаемого соответствующим Верховным Советом большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов (в Верховном Совете СССР — от общего числа депутатов каждой из его палат).

С учреждением в 1988—1989 гг. Съездов народных депутатов изменение Конституции и принятие новой перешло в исключительное ведение Съезда. Для изменения конституций СССР и РСФСР требовалось голосование «за» не менее 2/3 от общего числа народных депутатов (соответственно СССР или РСФСР). В апреле 1992 г. (к этому времени СССР уже прекратил существование, а на смену РСФСР пришло наименование «Российская Федерация») было установлено, что указанное большинство определяется от общего числа избранных народных депутатов РФ, а изменения, касающиеся федеративного устройства, производятся по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в лице их Советов народных депутатов.

Тем самым устанавливался в принципе общий порядок изменения положений Конституции РФ, с дополнительным требованием для возможных новелл в части федеративного устройства.

Прежние конституции допускали принятие новых (в статьях, закреплявших вопросы ведения Съездов; ст. 108 Конституции СССР, ст. 104 российской Конституции). Но в заключительных статьях (соответственно ст. 174 и ст. 185), где шла речь о квалифицированном большинстве голосов законодательного органа,

требуемом для изменения Конституции, о новой Конституции не упоминалось. Такое положение вещей давало основания для констатации, что «порядок принятия новой Конституции не устанавливался»¹. Законодатель, вероятно, подразумевал, что порядок, определенный для изменения Конституции, распространяется и на принятие новой.

В отличие от прежних конституций, Конституция Российской Федерации 1993 г. различает порядок принятия новой и изменения действующей, а также устанавливает, что разные ее нормы изменяются по-разному. Такой новаторский для нашей страны подход воплотился в *четырёх режимах модернизации (иначе — способах реформирования) Конституции*:

- 1) пересмотр Конституции (пересмотр положений гл. 1, 2 и 9);
- 2) принятие поправок к гл. 3—8 Конституции;
- 3) внесение изменений в ст. 65 (ч. 1) Конституции, касающихся состава Российской Федерации;
- 4) внесение изменений в ст. 65 (ч. 1) Конституции в связи с изменением наименования субъекта РФ.

Все четыре режима модернизации предусмотрены в гл. 9 Конституции «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» (ст. 134—137). Тот факт, что наименование главы уже ее содержания и отражает только два режима модернизации, следует оценить как редакционно-техническую погрешность.

Охват всех четырех режимов словом «модернизация» (или «реформирование») может показаться небесспорным, если исходить из того, что не всякая корректировка текста безоговорочно «дотягивает» до такой характеристики². Казалось бы, идеально нейтральное слово «изменение», но оно не подходит для обобщающего термина, так как уже использовано в Конституции (ст. 137) при определении третьего и четвертого режимов.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 73.

² В литературе обосновывалась позиция о том, что конституционная реформа — это «качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста» (Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 274). Указанные ученые отмечают, что имевшие место изменения ст. 65 Конституции «не носили характера конституционной реформы», а поправки, внесенные в Конституцию в 2008 г., «вряд ли можно отнести к конституционной реформе» (Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Указ. соч. С. 275).

По мнению Н. В. Бутусовой, «модернизация Конституции возможна лишь в результате ее реформирования», «понятие “конституционное реформирование” в полной мере применимо лишь к пересмотру

Действующая Конституция устанавливает в целом весьма жесткий порядок ее модернизации. Такой подход был в значительной мере предопределен стремлением не допустить повторения ситуации начала 1990-х гг., когда в «законодательном порыве» текст Конституции легко изменялся, что порой приводило к противоречию одних норм другим.

ВНЕСЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПЕРЕСМОТРЕ КОНСТИТУЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ

Пересмотр Конституции и принятие поправок к ней — это кардинально отличающиеся понятия, юридические последствия применения данных режимов различны. Однако в одном элементе Конституция их уравнивает: в ст. 134 определен *единый круг субъектов, которые имеют право инициировать реформирование Конституции путем пересмотра или принятия поправок*. В их число входят и инициаторы федерального уровня (Президент РФ, любая из палат Федерального Собрания, Правительство РФ, группы парламентариев каждой из палат), и инициаторы уровня субъектов РФ (законодательные органы).

Перечень инициаторов, установленный в ст. 134, уже, чем перечень субъектов права законодательной инициативы, определенный в ч. 1 ст. 104.

В прежней Конституции вопрос о круге субъектов, которые могут инициировать ее реформирование, отдельно не регламентировался. В результате проект закона об изменениях и дополнениях Конституции мог быть внесен субъектами — инициаторами «обычных» законопроектов, в том числе отдельными народными депутатами. Ограничение в действующей

Конституции круга субъектов — инициаторов ее реформирования направлено на повышение стабильности Конституции.

Инициатором модернизации Конституции, в отличие от внесения проекта федерального конституционного или федерального закона, не вправе быть отдельный член Совета Федерации или депутат Государственной Думы. Внести предложение о пересмотре или о поправках могут лишь группы парламентариев: не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Такая доля определяется от общего («конституционного») числа членов или депутатов палаты, но не от числа тех парламентариев, которые замещают мандаты в палате на текущий момент (это число может быть меньше «конституционной численности» палаты в силу образующихся вакансий). Соответственно, для Совета Федерации одна пятая — это 34 члена (если общее число 170), для Государственной Думы — 90 депутатов.

В круг инициаторов модернизации Конституции не входят высшие суды РФ: Конституционный Суд и Верховный Суд, которые, согласно ст. 104, обладают правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

В соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции исполняющий обязанности Президента РФ, которым является Председатель Правительства РФ, не вправе вносить предложения о пересмотре положений Конституции и поправках к ней.

В круг инициаторов включена Государственная Дума, хотя в числе субъектов права законодательной инициативы она отсутствует (предоставление ей права законодательной инициативы не соотносилось бы с положением ч. 2 ст. 104 о том, что законопроекты вносятся в Государственную Думу). Возможно, авторы

действующей Конституции и внесению в нее поправок» (Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 6).

Напротив, В. А. Кряжков, не входя в рассуждения языкового характера, отмечает, что реформирование Конституции осуществляется и путем пересмотра, и путем поправок, и путем внесения изменений в ст. 65 (Кряжков В. А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение) // Государство и право. 2016. № 1. С. 5).

Думается, что понятие «модернизация» имеет свой оттенок — обновление Конституции (пусть и не претендующее на масштаб реформы), приведение ее в соответствие с новыми реалиями и устремлениями. Для целей настоящей статьи данное понятие представляется наиболее приемлемым. Внесение изменений в ст. 65 — это тоже проявление модернизации Конституции, ее осовременивания, хотя и имеющее технический, вторичный характер.

Формулировка «преобразование текста Основного закона» (использована в статье Н. В. Бутусовой) тоже неплоха, но применительно к данному случаю все же менее удачна.

Конституции допускали, что предложения о реформировании Конституции могут вноситься как в Государственную Думу, так и в Совет Федерации. Регламент Совета Федерации первого созыва, принятый в 1994 г. (гл. 12), исходил из такой возможности.

Но даже если бы предложение о реформировании Конституции должно было вноситься именно в Государственную Думу, то внесение такого предложения самой Государственной Думой не было бы абсурдным. Все же для принятия постановления об инициативе достаточно 226 голосов, в то время как дальнейшее движение по пути реформирования требует большего одобрения. Кроме того, оформление инициативы посредством принятия постановления палаты могло бы выглядеть веселее или иметь другие резоны по сравнению с «простым» сбором подписей.

Внесение предложения группой депутатов имеет потенциальный недостаток: впоследствии часть депутатов могут отозвать свои подписи, в результате чего общее количество инициаторов становится меньше требуемого числа и проект возвращается авторам³. Внесение посредством постановления палаты позволяет избежать такой возможности. Даже если к новому созыву состав палаты существенно изменится, ранее принятое постановление «продолжит жить» и инициатива будет сохранена.

В статье 134 не поясняется, в какой форме вносятся предложения о поправках и пересмотре. Применительно к поправкам из положения ст. 136 Конституции об их принятии «в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона», следует, что такие инициативы не могут ограничиваться концептуальным изложением замысла и должны оформляться в виде конкретных законопроектов. Что же касается предложений о пересмотре, то Конституция оставляет вопрос о форме их материализации открытым.

ПЕРВЫЙ РЕЖИМ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ (ПЕРЕСМОТР)

Первый режим модернизации Конституции (пересмотр) имеет место в связи с реформировани-

ем положений всего трех из 9 глав Конституции, а именно гл. 1, 2 и 9. Тем самым Конституция выделяет из всего массива раздела первой группы норм, обладающих большей значимостью и подлежащих большей защите от неоправданного вмешательства.

Повышенные гарантии для гл. 1 и 2 обусловлены тем, что в них установлены основы конституционного строя и основы правового статуса личности. Основам конституционного строя РФ не могут противоречить никакие другие положения Конституции (ч. 2 ст. 16). В части 1 ст. 16 и ст. 64 содержится своеобразное предупреждение: положения гл. 1 и 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном Конституцией.

Включение в группу из трех глав гл. 9 предусмотрено ее технико-юридической ролью. Повышенная защита гл. 1 и 2 могла бы быть опрокинута, если бы в более легком режиме можно было «скорректировать» нормы гл. 9, устанавливающие эту повышенную защиту.

В части 1 ст. 135 Конституции содержится запрет Федеральному Собранию пересматривать положения гл. 1, 2 и 9. Как следует из ст. 136, Федеральное Собрание может реформировать, да и то не в одиночестве, только гл. 3—8.

В настоящее время набор глав Конституции, обеспечиваемых повышенной защитой, воспринимается так, будто по-иному не могло и быть. Между тем в проекте Конституции, одобренном на пленарном заседании Конституционного совещания 12 июля 1993 г., завершившем первый этап работы этого органа, режим пересмотра распространялся только на гл. 1, а гл. 9 вообще не упоминалась применительно к какому-либо из режимов, поскольку предполагалось, что она будет неизменяемой. Глава 9 была добавлена к гл. 1 в октябре 1993 г. в конце работы Конституционного совещания, а гл. 2 уже в ноябре, когда оно завершило свою работу.

Хотя Федеральное Собрание не вправе пересматривать положения гл. 1, 2 и 9, без него процесс пересмотра невозможен. Никто из инициаторов не сможет достичь желаемого пересмотра, пренебрегая позицией парламента. Согласно ч. 2 ст. 135 Конституции предложение о пересмотре должно получить поддержку 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

³ Именно это произошло с проектами № 98055257-2 и 98055264-2. Они были внесены в 1998 г. и, не дойдя до рассмотрения, возвращены в 2005 г., так как число авторов к тому времени стало меньше установленного минимума.

Конституционный Суд РФ дал толкование⁴ данного положения: формулировку об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащуюся в ч. 2 ст. 135 Конституции, следует понимать как предусматривающую голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной ст. 95 Конституции.

Часть 2 ст. 135 — это единственное положение Конституции, в котором предусматривается квалифицированное большинство голосов в 3/5. Нормы о повышенном большинстве в 2/3 и 3/4 встречаются чаще.

Поддержать предложение о пересмотре — с точки зрения количества голосов — проще, чем, например, одобрить проект федерального конституционного закона. Но такая «облегченность» (конечно же, относительная) в полной мере перекрывается сложностью следующей стадии пересмотра, связанной с Конституционным Собранием.

Конституционное Собрание — это временный конституционный орган особой компетенции, осуществляющий учредительную власть.

Слова Конституции о том, что в случае поддержки парламентариями предложения о пересмотре «в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание», можно воплотить в законе по-разному. Во-первых, принимаемый федеральный конституционный закон может быть законом, не связанным с конкретной ситуацией, или, напротив, законом ситуативным (однократного применения), появление которого обусловлено поддержкой конкретного предложения о пересмотре Конституции. Во-вторых, возможны узкое и широкое наполнение закона. Узкая трактовка: принимается федеральный конституционный закон, регулирующий именно созыв Конституционного Собрания, т.е. его состав и порядок формирования; что же касается порядка работы и последовательности действий, то их определит уже оно само в силу своего значения и статуса. Широкая трактовка: федеральный конституционный закон о Кон-

ституционном Собрании урегулирует все эти вопросы.

Необходимо понять, должен ли этот акт регулировать порядок внесения и одобрения предложений о пересмотре, т.е. те действия, которые происходят до созыва Конституционного Собрания? Строго говоря, нет; это следовало бы урегулировать обычным федеральным законом. Но каким? Видимо, чтобы уйти от неопределенности, законодатель пошел по пути расширения сферы действия закона о Конституционном Собрании. В Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁵ (ч. 2 ст. 1), выйдя за пределы, очерченные его названием, законодатель установил, что порядок внесения и принятия предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции устанавливается Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании и Федеральным конституционным законом о референдуме РФ⁶.

Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании не принят, хотя было разработано немало его проектов.

В Регламенте Совета Федерации вопрос о пересмотре положений Конституции лишь едва затронут. Установлено, что предложения о пересмотре подлежат обязательному включению в проект повестки дня очередного заседания палаты (п. «а» ч. 4 ст. 42) и входят в круг вопросов, подлежащих первоочередному рассмотрению (п. «г» ст. 46).

Регулирование Регламента Государственной Думы более предметно. Прежде всего определена форма таких предложений: они должны содержать новую редакцию гл. 1, 2 и 9 Конституции или меньших структурных единиц конституционного текста (статей, частей, пунктов), а также соответствующее обоснование (ч. 1 ст. 137 Регламента). По результатам обсуждения предложений принимается постановление палаты об их одобрении или отклонении; в случае одобрения «постановление Государственной Думы с законопроектом» направляются в 5-дневный срок в Совет Федерации для

⁴ Постановление от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (части 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

⁶ Приведенная формулировка федерального закона не вполне удачна. Если имеется в виду порядок внесения предложений о пересмотре и их одобрения палатами Федерального Собрания, то указание на закон о референдуме совершенно излишне. Отсылка к закону о референдуме уместна в том случае, если имеется в виду порядок внесения предложений о пересмотре и принятия новой Конституции.

последующего рассмотрения (ст. 138). Таким образом, Регламент исходит из того, что Государственная Дума рассматривает предложения о пересмотре первой.

Использованная в ст. 138 Регламента Государственной Думы формулировка «с законопроектом» является неудачной, поскольку пересматриваемые положения Конституции не будут приниматься в форме закона.

Конституция предусматривает (ч. 3 ст. 135) три возможных варианта развития событий в Конституционном Собрании. Первый: Конституционное Собрание может не согласиться с парламентом, который поддержал предложение о пересмотре, и подтвердить неизменность Конституции. Второй: Конституционное Собрание вправе разработать и принять проект новой Конституции, для чего требуется 2/3 голосов от общего числа членов этого органа. Третий: Конституционное Собрание может разработать проект новой Конституции, но не принимать его, а вынести на всенародное голосование.

Применительно к составу Конституционного Собрания Конституция использует термин «члены». В проекте Конституции, одобренном Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., речь шла о делегатах. Предусматривалось, что «делегаты в Конституционное Собрание избираются в порядке и по нормам, установленным для выборов Государственной Думы». Последующее исключение этого положения и замена термина означали, что вместо установления выборной модели формирования Конституционного Собрания допускается многовариантность моделей.

Вопросы проведения всенародного голосования по проекту Конституции затрагиваются в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁷. Согласно ч. 1 ст. 6 порядок принятия решения Конституционного Собрания о вынесении проекта Конституции на всенародное голосование, а равно порядок его вынесения на такое голосование определяется федеральным конституционным законом, принятие которого предусмотрено ст. 135 Конституции.

В статье 21 закреплено, что если Конституционное Собрание приняло решение о вынесении проекта Конституции на всенародное голосование, то его назначение, подготовка и проведение осуществляются в порядке, установленном данным Федеральным конституционным законом и федеральным конституционным законом, принятие которого предусмотрено ст. 135 Конституции⁸. Отсюда следует, что законодатель допускает возможность последующего регулирования в пока не принятом законе особенностей конституционного референдума.

Критерии принятия новой Конституции всенародным голосованием, которые предусмотрены в ч. 3 ст. 135 Конституции, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» воспринял применительно к голосованию по любому вопросу всероссийского референдума, не только конституционному. Согласно ст. 80 референдум РФ считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума (ч. 5), а решение считается принятым, если «за» проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании (ч. 7).

Анализ ст. 135 Конституции приводит к ключевому выводу: положения гл. 1, 2 и 9 сохраняются в изначальном виде («заморожены»), пока действует нынешняя Конституция; они могут обрести новое содержание только в рамках следующей Конституции.

Предложения о реформировании положений Конституции, обозначенных в ст. 135, вносились трижды, в 1995—1996 гг.

Во всех случаях предложения⁹ касались гл. 2. Алтайское краевое Законодательное Собрание в ноябре 1995 г. внесло *проект поправки* в ст. 29, предусматривающий ее дополнение положением о защите общественной нравственности. Смоленская областная Дума в марте 1996 г. и Тамбовская областная Дума в июне 1996 г. внесли *проекты федеральных конституционных законов* об изменении редакции ст. 43 (о праве на образование). Обо-

⁷ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁸ В ранее действовавшем Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ст. 11) предусматривалось, что решение о вынесении на референдум проекта новой Конституции принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрания в соответствии с порядком, установленным федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании. В настоящее время вопрос о большинстве не предпринимается.

⁹ Проекты № 95063785-1, 96010833-2, 96029090-2.

значенные курсивом правовые формы этих предложений показывают, что их инициаторы не представляли должным образом юридическую сторону ставящегося ими вопроса. Было «вынесено за скобки» то обстоятельство, что для реализации предлагаемых новелл нужно разработать и принять новую Конституцию, а это невозможно в отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. В 2003 г. проекты были возвращены инициаторам с указанием на то, что порядок рассмотрения предложений о пересмотре положений Конституции «полностью не урегулирован действующим законодательством».

В Государственной Думе и учеными¹⁰ было подготовлено несколько проектов федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. Но до голосования Государственной Думы дошли только три из них. Все они были внесены депутатами Государственной Думы¹¹.

Один из проектов, внесенный в 2000 г., устанавливал, что Президент РФ, члены Совета Федерации (тогда — 178), судьи Конституционного Суда РФ (19), председатели Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ становятся членами Конституционного Собрания по должности (в совокупности 200 человек). Состав второй половины Конституционного Собрания, в отличие от первой, не предопределялся заранее: 100 членов назначает Государственная Дума из числа депутатов (соответственно составу депутатских объединений и числу депутатов, избранных по общефедеральному и одномандатным избирательным округам); еще 100 членов назначает Президент РФ из числа граждан РФ, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права.

Второй проект, внесенный также в 2000 г., исходил из того, что 450 членов Конституционного Собрания избираются гражданами по мажоритарной избирательной системе в двухмандатных избирательных округах. Третий проект, внесенный в 2015 г., предусматривал многотысячный состав Конституционного Со-

брания, включающий руководителей представительных органов муниципальных образований, а по предложению Президента РФ — еще и до 5 членов представительных органов городов с числом жителей более 100 тыс. человек.

Подходы к определению состава Конституционного Собрания могут быть самыми разными. Но они непременно должны привести к тому, чтобы этот орган отражал широкий спектр политических сил, был работоспособным и компетентным. Конечно же, если в состав Конституционного Собрания входят парламентари, то их удельный вес не должен быть таким, чтобы они преобладали при решении принципиальных вопросов; иное означало бы, что, по сути, Конституция пересматривается Федеральным Собранием, а это — согласно ч. 1 ст. 135 — недопустимо.

Судьба первых двух проектов, авторы которых уже перестали быть депутатами, была решена в 2012 г. Палата поддержала позицию ответственного комитета о том, что принятие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании при отсутствии инициативы пересмотра Конституции, т.е. при отсутствии надобности в созыве Конституционного Собрания, входит в противоречие со смыслом ст. 135 Конституции. Рассмотрение проектов прошло по сокращенной процедуре и заняло около 2-3 минут. Оба они были отклонены (за первый — 58 голосов, за второй — 0).

Третий проект был рассмотрен 1 декабря 2015 г. В заключении ответственного комитета отмечалось: «...предметом регулирования соответствующего Федерального конституционного закона должен быть правовой статус именно того Конституционного Собрания, для созыва и работы которого указанный закон будет приниматься...». Рассмотрение состоялось по общей процедуре: с докладом, содокладом, вопросами и выступлениями. Однако предложенная концепция Конституционного Собрания не обсуждалась. Правовой аспект дискуссии свелся к тому, должен ли такой закон приниматься заранее или нет. Позицию большинства

¹⁰ См., прежде всего, законопроект патриарха российских конституционалистов (Авакьян С. А. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 : Право. 2005. № 2. С. 54—91), а также концепцию законопроекта, опубликованную ранее учеными МГЮА (Кикоть В. А., Страшун Б. А. О статусе Конституционного Собрания // Журнал российского права. 1998. № 12. С. 14—20).

¹¹ Проекты № 90056938-3 (на момент рассмотрения среди авторов значились Б. Б. Надеждин, А. И. Лукьянов, В. В. Володин, В. А. Крюков), № 4800-3 (внесен С. А. Ковалёвым), № 874565-6 (внесен Е. А. Фёдоровым и А. В. Романовым).

четко обозначил представитель ответственного комитета: «...мы предлагаем... не принимать данный проект... Иное означало бы запуск процесса пересмотра Конституции, что... в настоящий момент нецелесообразно и даже вредно». Проект был отклонен (за — 61 голос).

Для того чтобы ст. 135 была реализована на практике, законодатель должен определиться по множеству позиций. Остановимся на некоторых.

Необходимо законодательно урегулировать вопрос о пределах конкретизации предложения о пересмотре, т.е. должен ли инициатор детализировать свой замысел вплоть до проекта новой Конституции. Ответ на этот вопрос не очевиден. Разработчики первого из тех проектов федерального конституционного закона, о которых шла речь ранее, полагали, что должен; автор второго проекта предусматривал альтернативу: допускались и «широкий» вариант — внесение инициатором проекта новой Конституции, и «узкий» — внесение проекта новой редакции гл. 1, 2 и 9; третий законопроект ограничивался «предложениями по изменению положений глав 1, 2 и 9».

Несмотря на имеющиеся регламентные нормы, целесообразно урегулировать в законе вопрос о том, куда вносятся предложения о пересмотре. Не случайно, что второй проект федерального конституционного закона, в отличие от других, не устанавливал, что во всех случаях это Государственная Дума (если инициатором предложения являлась бы она сама, или группа ее депутатов, или законодательный орган субъекта РФ, то предложения о пересмотре должны были вноситься в Совет Федерации).

Принципиален вопрос об организационно-функциональном механизме, посредством которого Конституционное Собрание будет решать возложенную на него задачу. Первым и вторым проектами федерального конституционного закона предполагалось, что основой этого механизма станет Рабочая палата (до 90 человек), образуемая Конституционным Собранием из числа своих членов. Согласно же третьему проекту члены Конституционного Собрания не были бы реальными создателями нового Основного закона. Они направляли бы свои предложения Президенту РФ, а он вносил бы подготовленный проект Конституции на рассмотрение Конституционного Собрания. Такая конструкция не согласуется со смыслом конституционной нормы о том, что Конституционное Собрание *разрабатывает* проект новой Кон-

ституции. И то обстоятельство, что по проекту Президент — не просто член Конституционного Собрания, а его председатель, не устраняет отмеченное противоречие.

Нуждается в решении вопрос о сочетании способов принятия Конституции: самим Конституционным Собранием или всенародным голосованием. Думается, что принятие всенародным голосованием не должно рассматриваться только как запасной вариант, который применяется, если за проект Конституции не проголосуют 2/3 всех членов Конституционного Собрания. Возможность вынесения проекта на всенародное голосование должна быть и в том случае, когда такая поддержка имеется. Если Конституционное Собрание усматривает целесообразность в придании новой Конституции большей легитимности посредством голосования народа, то его не следует ограничивать в таком стремлении.

ВТОРОЙ РЕЖИМ МОДЕРНИЗАЦИИ (ПРИНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК)

В отличие от гл. 1, 2 и 9 Конституции, все остальные ее главы модернизируются не в режиме пересмотра, который предполагает принятие новой Конституции, а в режиме принятия поправок. Слова ст. 136 Конституции о принятии поправок к гл. 3—8 «в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона», означают, что в силу ч. 2 ст. 108, регуливающей порядок принятия федеральных конституционных законов, для одобрения поправок необходимо не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а принятая поправка в течение 14 дней должна быть подписана Президентом РФ и обнародована. Поскольку проект федерального конституционного закона сначала рассматривается и голосуется Государственной Думой и лишь в случае одобрения ею — Советом Федерации, постольку и проект поправки к Конституции рассматривается и голосуется палатами Федерального Собрания в такой же очередности.

Распространив на принятие поправок порядок, который предусмотрен для федерального конституционного закона, Конституция одновременно устанавливает (в той же ст. 136) существенную особенность поправок: для вступления в силу их должны одобрить

законодательные органы не менее чем 2/3 субъектов РФ (в настоящее время — 57). Таким образом, гл. 3—8 могут быть реформированы Федеральным Собранием, но не в одиночку, а при поддержке законодательной власти на региональном уровне.

В Конституции не определено, какова правовая форма акта, содержащего конституционную поправку. Неопределенность в этом вопросе устранил Конституционный Суд РФ Постановлением от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»¹².

С запросом в Конституционный Суд обратилась Государственная Дума¹³. Она считала, что правовой формой документа, содержащего конституционную поправку, должен быть федеральный конституционный закон о поправке к Конституции. Если бы поправка признавалась особым видом нормативного правового акта, то, полагала Дума, возникла бы неопределенная правовая ситуация, так как законодательно не урегулирована процедура принятия и опубликования таких актов, их включения в текст Конституции.

Данная позиция получила отражение в регламентах палат Федерального Собрания того времени: и первый Регламент Государственной Думы, принятый в 1994 г. (гл. 16), и Регламент Совета Федерации первого созыва (ст. 122) исходили из того, что конституционные поправки принимаются в форме федерального конституционного закона.

Конституционный Суд не поддержал позицию Государственной Думы. Согласно данному им толкованию поправки в смысле ст. 136 Конституции принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (п. 1 резолютивной части). Тем самым данный акт не был назван собственно «поправкой» (как это имеет место, например, в США). Суд высказался за особый вид закона федерального уровня, который не является ни федеральным законом, ни федеральным конституционным законом.

Аргументация Конституционного Суда заключалась в следующем. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого ука-

зания ст. 136 и 108 Конституции для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, если федеральный закон может быть отклонен Президентом РФ, то порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный на процедуру принятия поправок, возможности вето не предусматривает.

Но поправки к Конституции не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как согласно ч. 1 ст. 108 Конституции федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией. Правовая форма федерального конституционного закона не позволила бы принимать поправки по вопросам, подлежащим урегулированию федеральными конституционными законами. И еще один аргумент: у поправки и федерального конституционного закона разная юридическая природа; последний принимается во исполнение Конституции, не может изменять ее положений и стать ее составной частью (п. 3 мотивировочной части).

Конституционный Суд постановил, что законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте (п. 2 резолютивной части).

Официальное толкование ст. 136 Конституции, данное Конституционным Судом, было воплощено в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

У этого Федерального закона непростая история создания. Ее протяженность (от внесения законопроекта¹⁴ в Государственную Думу до подписания закона Президентом РФ) — 1 год и 9 месяцев. Закон дважды, проходя через Совет Федерации без рассмотрения и считаясь им одобренным, отклонялся Президентом, затем дважды отклонялся Советом Федерации.

Остановимся лишь на двух положениях, вызвавших большие споры. Понимание разногласий позволит лучше уяснить суть того, что заложено в ст. 136 Конституции РФ.

¹² СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

¹³ Постановление от 24 марта 1995 г. № 619-1 ГД.

¹⁴ Законопроект № 96700501-2, внесен рядом депутатов Государственной Думы 11 июня 1996 г.

Разногласия по поводу обоих этих положений проявились еще в ходе первого чтения законопроекта. Одно из них касалось того, на какой стадии процесса реформирования Конституции в нем должен участвовать Президент. В постановлении о толковании ст. 136 Конституции позиция Конституционного Суда в этой части была изложена с изъясном: «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» (п. 3 резолютивной части).

Если данную формулировку понимать буквально, то она означала бы, что закон о поправке сначала вступает в силу и лишь потом должен быть подписан Президентом и обнародован. Но это было бы юридическим нонсенсом. Возможно, в приведенной формулировке имела место банальная опечатка («вступивший» / «вступающий») и Конституционный Суд, не предопределяя момент подписания Президентом, стремился лишь зафиксировать, что Президент должен подписать закон о поправке. Возможно же, имел место дефект конструкции и Конституционный Суд желал донести, что *после одобрения* необходимым числом законодательных органов, которое требуется для вступления закона о поправке в силу, закон подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Редакция законопроекта, прошедшая первое чтение, предусматривала, что Президент подписывает закон о поправке после того, как он будет одобрен федеральным парламентом, но до рассмотрения законодательными органами субъектов РФ. Разработчики исходили из того, что закон о поправке должен подписываться Президентом так же, как и федеральный конституционный закон, т.е. после одобрения Советом Федерации. С таким подходом не согласился полномочный представитель Президента в Государственной Думе. И это естественно: подпись Президента, поставленная непосредственно после одобрения второй палатой, могла бы быть дискредитирована, если бы закон о поправке не был поддержан необходимым числом законодательных органов субъектов РФ. Во втором чтении конструкция была изменена.

Разногласия по второму спорному положению сохранялись до самого последнего момента. Государственная Дума раз за разом не соглашалась исключить положение о так называемом молчаливом одобрении, согласно которому отсутствие к концу установленного срока решения законодательного органа по закону о поправке означало бы его одобрение. И только предупреждение о возможности третьего вето Президента и, в случае необходимости, его обращения в Конституционный Суд вынудило палату отказаться от положения, которое, конечно же, противоречило бы Конституции (ибо Конституция требует именно одобрения, т.е. явно выраженной поддержки, и не допускает, чтобы «уход в сторону» засчитывался за такое одобрение). «Молчаливое одобрение» могло бы иметь место только при иной норме Конституции, например: «...вступают в силу, если не будут отклонены органами законодательной власти более чем одной трети субъектов Российской Федерации». Иначе говоря, «молчаливое одобрение» могло бы быть в ст. 136, но только если бы оно было прямо предусмотрено (как это сделано в ч. 4 ст. 105 применительно к прохождению через Совет Федерации федеральных законов, не подлежащих обязательному рассмотрению).

Основные положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» заключаются в следующем.

Поправка к Конституции означает любое изменение, т.е. исключение, дополнение или новую редакцию положения гл. 3—8 Конституции. Одним законом о поправке к Конституции охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Наименование закона о поправке должно отражать ее суть (ст. 2 рассматриваемого Федерального закона).

Слова об охвате взаимосвязанных изменений означают, что закон о поправке может затрагивать положения разных статей и даже глав Конституции, но не должен охватывать разноплановые изменения, т.е. затрагивать не связанные друг с другом вопросы. Формулировку о наименовании, отражающем суть поправки, следует понимать в том смысле, что наименование, т.е. слова, заключенные в кавычки, должны раскрывать суть поправки предметно, содержательно, а не путем простого перечисления номеров изменяемых статей¹⁵.

¹⁵ В 2008 г. были одновременно приняты два закона о поправке: «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (затрагивались ст. 81 из гл. 4 и ст. 96 из гл. 5) и

Необходимо особо отметить, что даже если закон затрагивает ряд положений Конституции, то это все же закон о поправке, но не о поправках. Поэтому многократно используемая в Регламенте Государственной Думы формулировка «закон Российской Федерации о поправках к гл. 3—8 Конституции Российской Федерации» (прежде всего в гл. 16) является неточной, поскольку не согласуется с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁶.

Данный Федеральный закон определил, в каком порядке и при каких условиях вносятся, принимаются, одобряются и вступают в силу конституционные поправки.

Установлено, что предложение о поправке к Конституции вносится в Государственную Думу в виде проекта закона о поправке (ст. 3), рассмотрение данного проекта в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, одобренный Государственной Думой проект в течение 5 дней направляется в Совет Федерации (ст. 5), где он подлежит обязательному рассмотрению, в случае отклонения закона¹⁷ Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии (ст. 6), Председатель Совета Федерации не позднее 5 дней со дня принятия закона опубликовывает для всеобщего сведения уведомление, которое включает текст закона с указанием дат его одобрения палатами Федерального Собрания, и направляет закон для рассмотрения в законодательные органы субъектов РФ (ст. 7, 8).

Законодательный орган субъекта РФ в порядке, устанавливаемом этим органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке в срок не позднее одного года со дня его принятия (ст. 9), постановление законодательного

органа в течение 14 дней со дня принятия направляется в Совет Федерации (ст. 10).

Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона о поправке законодательными органами субъектов РФ и на очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения закона о поправке законодательными органами, устанавливает результаты этого рассмотрения. Президент РФ и законодательный орган субъекта РФ в течение 7 дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда, требующего пересмотра постановления Совета Федерации, эта палата на очередном заседании вновь рассматривает вопрос об установлении результатов (ст. 11).

Закон о поправке, одобренный законодательными органами не менее чем 2/3 субъектов РФ, в течение 7 дней со дня установления результатов рассмотрения законодательными органами направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Президент в срок не позднее 14 дней со дня получения закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование. При официальном опубликовании закона указываются наименование закона, даты одобрения Государственной Думой, Советом Федерации, законодательными органами субъектов РФ, дата подписания Президентом РФ и регистрационный номер (ст. 12).

Применительно к вступлению в силу закона о поправке закреплено (ст. 13) и общее правило («со дня его официального опубликования»), и возможность особого решения в конкретном случае (сам закон может определить «иную дату вступления в силу»)¹⁸.

«О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» (затрагивались ст. 103 из гл. 5 и ст. 114 из гл. 6). Если бы положения ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» понимались иначе, то был бы принят один закон о поправке, например с таким наименованием: «О статьях 81, 96, 103, 114 Конституции Российской Федерации».

¹⁶ В Регламенте Совета Федерации такая неточность встречается лишь однажды: в наименовании гл. 16.

¹⁷ Регламент Совета Федерации (ст. 133) более точен, чем Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»: Совет Федерации отклоняет не закон о поправке, а проект такого закона.

¹⁸ В литературе высказывалось суждение о том, что между положениями ст. 13 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и ст. 136 Конституции РФ имеются противоречия, поскольку по смыслу Конституции, как полагают авторы, закон о поправке вступает в силу с момента установления Советом Федерации результатов рассмотрения

Принятая конституционная поправка под-
лежит внесению в текст Конституции. Данное
действие возложено на Президента РФ, который
в течение месяца со дня вступления в силу закона
о поправке осуществляет официальное опублико-
вание Конституции с внесенными в нее поправ-
ками, причем Федеральный закон «О порядке
принятия и вступления в силу поправок к Консти-
туции Российской Федерации» требует указывать
дату вступления поправок в силу (ст. 14).

Если закон о поправке не получит одобре-
ния законодательных органов не менее чем 2/3
субъектов РФ, то предложение о такой поправ-
ке может быть повторно внесено в Государ-
ственную Думу не ранее чем через год со дня
установления Советом Федерации результатов
рассмотрения закона законодательными орга-
нами (ст. 15).

Подписывая 4 марта 1998 г. Федераль-
ный закон «О порядке принятия и вступления
в силу поправок к Конституции Российской
Федерации», Президент РФ Б. Н. Ельцин одно-
временно сообщил, что оценивает некоторые
его положения как недостатки, и внес в Государ-
ственную Думу законопроект о внесении изме-
нений и дополнений в подписанный Федераль-
ный закон¹⁹. Президент отметил, что поправка
к Конституции не может предусматривать ис-
ключение гл. 3—8 из текста Конституции (как
это допускается в ч. 4 ст. 3 рассматриваемого
Федерального закона), поскольку исключение
каждой из этих глав влечет за собой изменение
основ конституционного строя.

Было названо неприемлемым положение
ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О порядке при-

нятия и вступления в силу поправок к Консти-
туции Российской Федерации», предусматри-
вающее возможность создания согласительной
комиссии, если Совет Федерации отклонит за-
кон о поправке. Президент полагал, что в слу-
чае такого отклонения процедура принятия по-
правки должна считаться прекращенной.

Президент отметил, что в данном Феде-
ральном законе не урегулированы полномо-
чия Верховного Суда РФ на тот случай, если
обжаловано постановление Совета Федерации
об установлении результатов рассмотрения
закона о поправке законодательными органа-
ми субъектов РФ. В законопроекте Президен-
та предлагалось, в частности, закрепить, что
Верховный Суд устанавливает соответствие
указанного постановления Совета Федерации
требованиям Федерального закона «О по-
рядке принятия и вступления в силу поправок
к Конституции Российской Федерации», про-
веряет ведение Советом Федерации учета
данных о рассмотрении закона о поправке,
а также вправе проверить соблюдение зако-
нодательными органами порядка одобрения
закона о поправке.

Законопроект Президента был принят в пер-
вом чтении 31 марта 1999 г., а затем «завис» на
многие годы. Он был отклонен Государственной
Думой 22 февраля 2011 г. Такое решение моти-
вировалось тем, что в законопроекте имеются
отсылки к федеральному закону о порядке при-
нятия федеральных конституционных законов
и федеральных законов, который до сих пор
не принят²⁰, а также тем, что практика рассмо-
трения поправок к Конституции «показала до-

закона законодательными органами (см.: Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы вне-
сения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть
и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 18). В связи с этим названные ученые предлагают «в каждом
конкретном... законе о поправке указывать момент вступления его в силу» (Евдокимов В. Б., Тухватул-
лин Т. А. Указ. соч. С. 19).

Такой подход представляется неоднозначным. Что касается исходного тезиса, то слова Конституции
«после их одобрения органами законодательной власти» не следует понимать как «с момента одобре-
ния». Что же касается предложения авторов, то оно может быть понято по-разному. Если в том смысле,
что нужно в каждом законе о поправке, за исключением особых случаев, воспроизводить формули-
ровку о его вступлении в силу со дня официального опубликования, то возражений нет (практика идет
именно по этому пути). Если же в том смысле, что нужно указывать конкретную дату вступления в силу
(число, месяц, год), то такое предложение является нереалистичным, поскольку заранее указать точ-
ную дату, если она отдалена не более чем на год, можно лишь при абсолютной уверенности в том,
сколько продлится период рассмотрения закона органами законодательной власти.

¹⁹ Письмо Президента РФ от 4 марта 1998 г. № Пр-314, законопроект № 98019722-2.

²⁰ Проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных за-
конов и федеральных законов», внесенный Президентом РФ, был принят в первом чтении 22 октября
1997 г. и с тех пор так и не смог перейти к другой стадии законодательного процесса.

статочность нормативного регулирования этой области».

За два десятилетия действия в Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» 1998 г. было внесено только одно изменение, причем технического характера. Оно обусловлено введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Новеллой от 8 марта 2015 г. было скорректировано положение ч. 4 ст. 11 о законодательстве, в соответствии с которым Верховный Суд рассматривает спор в случае обжалования постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке: слова о гражданско-процессуальном законодательстве были заменены словами о законодательстве об административном судопроизводстве.

Таким образом, в части законодательного регулирования порядка принятия конституционных поправок Президент, а вслед за ним и парламентское большинство занимают вполне объяснимую для власти позицию «сдержанной активности», руководствуясь правилами «лучшее — враг хорошего» и, как и по вопросу о Конституционном Собрании, «всему свое время».

Отдельного внимания заслуживают вопросы, связанные с рассмотрением закона о поправке законодательным органом субъекта РФ.

Слова рассматриваемого Федерального закона «в порядке, устанавливаемом этим органом самостоятельно» (ст. 9), означают, что порядок рассмотрения закона о поправке определяется актом самого законодательного органа. Поэтому установление порядка законом субъекта РФ было бы избыточно сложным решением. Однако такое решение все же имеет место на практике. Так, в Хабаровском крае рассмотрению закона о поправке посвящена отдельная глава Закона Хабаровского края от 1 ноября 2000 г. № 260 «О порядке рассмотрения Законодательной Думой Хабаровского края предложения о поправке к Конституции Российской Федерации, его внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и одобрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» (гл. 2), в Приморском крае — отдельная статья Закона Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» (ст. 19).

В подавляющем большинстве субъектов РФ порядок рассмотрения закона о поправке установлен регламентом законодательного органа.

В законодательстве прямо не урегулирован вопрос о том, может ли Совет Федерации до истечения годичного срока, предоставляемого Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» законодательным органам для рассмотрения закона о поправке, установить результаты рассмотрения закона, если необходимый минимум постановлений об одобрении уже поступил. Представляется, что Совет Федерации вправе сделать это досрочно только в том случае, если все законодательные органы определили свою позицию, приняв соответствующее постановление. Практика идет именно по такому пути: поскольку все законодательные органы определялись с решением еще в начале годичного срока, Совет Федерации устанавливал результаты рассмотрения на очередном заседании после поступления всех постановлений.

В преобладающем числе субъектов РФ предусмотрен значительно меньший, чем установленный Федеральным законом годичный период, срок рассмотрения закона о поправке. В большинстве из них предусмотрено, что законодательный орган рассматривает закон не позднее 30 дней со дня поступления из Совета Федерации. Иногда (Республика Крым, Московская область) встречается еще меньший срок — не позднее 14 дней. В Хабаровском крае и г. Севастополе предусмотрено, что срок со дня поступления закона до принятия постановления о его одобрении (неодобрении) не должен превышать 6 месяцев (180 дней).

Среди субъектов РФ, которые не стали устанавливать дополнительные обязательства, — например, Республика Калмыкия и Приморский край. Причем в Калмыкии Регламент Народного Хурала (Парламента) до 2013 г. содержал положение «рассматривает... не позднее 30 дней со дня поступления...». Затем слова «30 дней» были заменены на «одного года»; в результате возникло противоречие с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», который предусматривает годичный срок со дня принятия.

Таким образом, сложившаяся практика рассмотрения конституционных поправок законодательными органами совсем не та, как это виделось при работе над Федеральным законом

«О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Проект, принятый в первом чтении, предусматривал 3-месячный срок рассмотрения. Ко второму чтению срок увеличился, в том числе по настоянию президентской стороны, до 6 месяцев, а затем — после первого отклонения Советом Федерации, для того чтобы снять опасения его членов, — был доведен до 1 года.

В законодательстве субъектов РФ имеет место разноречивость в вопросе о том, каким большинством законодательный орган принимает постановление об одобрении закона о поправке. Например, согласно регламентам законодательных органов в Республике Татарстан, Забайкальском крае, Смоленской области, г. Севастополе, Ненецком автономном округе для этого необходимо большинство (более половины) голосов от числа избранных депутатов, а в республиках Башкортостан и Крым, Камчатском крае, Московской области, Ямало-Ненецком автономном округе — большинство (более половины) от установленного числа депутатов.

Представляется, что для таких расхождений нет оснований. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²¹ (п. 3 ст. 7) установлено, что постановления законодательного органа субъекта РФ принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом. Применительно к закону о поправке этот Федеральный закон иного не предусматривает (он вообще не затрагивает вопрос о рассмотрении этих законов), а потому постановление об одобрении закона о поправке должно приниматься большинством голосов от числа избранных депутатов. Положение Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» о том, что законодательный орган рассматривает закон о поправке «в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно» (ст. 9), не может служить основанием для иного решения.

За годы действия Конституции была внесена 31 инициатива уполномоченных субъектов

о поправках к ней²². Из числа субъектов, имеющих на то право, не использовало такую возможность только Правительство РФ.

Законодательные органы субъектов РФ внесли 12 инициатив (первую, в феврале 1995 г., Московская областная Дума).

Группы депутатов Государственной Думы реализовывали свое право на внесение конституционных поправок 10 раз. Предложения о поправках вносила и сама Государственная Дума. Все 3 случая имели место 21 июня 1995 г., когда в условиях быстро развивающейся ситуации (в этот день было выражено недоверие Правительству РФ) принятие постановлений палаты о внесении позволило аккумулировать желание большинства значительно быстрее, чем если бы проводился сбор подписей такого количества депутатов).

Трижды предложения о поправках внес Президент РФ (в ноябре 2008 г. и октябре 2013 г., дважды — Совет Федерации (впервые в марте 1995 г.), один раз — группа членов Совета Федерации).

Впрочем, из 31 инициативы уполномоченных субъектов дошли до голосования в парламенте 22. Это 8 проектов, внесенных группами депутатов Государственной Думы в количестве не менее 1/5 от общего числа; 5 проектов законодательных органов субъектов РФ (Сахалинской областной Думы, Законодательного Собрания Ивановской области, Парламента Чеченской Республики); по 3 проекта Государственной Думы и Президента РФ; по 1 проекту Совета Федерации и группы его членов в количестве не менее 1/5 от общего числа, а также еще 1 проект, который рассматривался как совпадающая инициатива Совета Федерации и Государственного Совета Республики Татарстан.

Первые 3 рассмотренных проекта внесла Государственная Дума. К этому времени решения Конституционного Суда по ее запросу о толковании ст. 136 еще не было. Поэтому неудивительно, что предпринятая попытка реформирования Конституции была осуществлена с использованием формы федерального конституционного закона. Три таких закона были одобрены Государственной Думой 21 июня 1995 г. Впрочем, вскоре их отклонил Совет Федерации. Следующие 5 проектов, теперь уже в форме закона о поправках, были

²¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²² При определении этого количества не учитывались инициативы тех же субъектов, вносимые повторно или в немного усовершенствованном виде.

рассмотрены в 1998 г., еще 4 — в 1999 г. (все, за исключением одного, не получили необходимого большинства в Государственной Думе, только проект о парламентском контроле был одобрен в первом чтении, но в 2016 г. отклонен). Большинство проектов, рассмотренных в 1995—1999 гг., были направлены на перераспределение полномочий Президента РФ и Государственной Думы, прежде всего в отношении Правительства РФ.

В 2003—2004 гг. были отклонены 3 проекта Сахалинской областной Думы, касающиеся изменения территории РФ и границ субъектов РФ, являющихся частью государственной границы РФ; в 2004 г. отклонен проект Законодательного Собрания Ивановской области об установлении срока полномочий Президента РФ в 7 лет; в 2011 г. отклонен проект Парламента Чеченской Республики об исключении нормы, запрещающей одному и тому же лицу занимать должность главы государства более 2 сроков подряд; в 2014 г. отклонен проект группы депутатов, касающийся статуса Администрации Президента РФ.

Только 4 проекта, пройдя всю процедуру, стали конституционными поправками. Это законы РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»²³, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»²⁴ (проекты внесены Президентом РФ Д. А. Медведевым), от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»²⁵ (проект внесен Президентом РФ В. В. Путиным) и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»²⁶ (проект внесен 91 депутатом Государственной Думы: 54 из фракции ЛДПР, 20 — КПРФ, 17 — «Справедливая Россия»)²⁷.

Все 4 вступившие в силу конституционные поправки прошли процедуру принятия и одо-

бления весьма оперативно. Об этом свидетельствуют следующие данные о хронологии событий.

Поправки 2008 г.: внесены в Государственную Думу 11 ноября 2008 г., одобрены Государственной Думой 21 ноября 2008 г., Советом Федерации — 26 ноября 2008 г., рассмотрены законодательными органами субъектов РФ в период с 27 ноября по 18 декабря 2008 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 22 декабря 2008 г.

Поправка 2014 г. о Верховном Суде и прокуратуре: внесена в Государственную Думу 7 ноября 2013 г., одобрена Государственной Думой 22 ноября 2013 г., Советом Федерации — 27 ноября 2013 г., рассмотрена законодательными органами субъектов РФ в период с 4 по 27 декабря 2013 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 29 января 2014 г.

Поправка 2014 г. о Совете Федерации: внесена в Государственную Думу 7 марта 2014 г., одобрена Государственной Думой 23 мая 2014 г., Советом Федерации — 28 мая 2014 г., рассмотрена законодательными органами субъектов РФ в период со 2 по 27 июня 2014 г., результаты рассмотрения установлены Советом Федерации 9 июля 2014 г.

Все проекты были одобрены Государственной Думой без поправок.

Таким образом, в условиях существующих политических реалий, когда правящая партия имеет устойчивое большинство и в палатах Федерального Собрания, и в законодательных органах почти всех субъектов РФ, жесткость правовых конструкций реформирования Конституции является номинальной.

Принятые конституционные поправки вышли за рамки красивой формулы В. Д. Зорькина, который лучше многих понимает ценность конституционной стабильности и цену ошибок на пути конституционного развития: «Конституцию надо менять лишь тогда, когда ее уже нельзя не менять»²⁸. И если первые три конституционные поправки при желании еще можно преподнести как необходимые «здесь и сейчас», то

²³ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

²⁴ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

²⁵ СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

²⁶ СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

²⁷ Соответственно это проекты № 124578-5, 124588-5, 352924-6, 468171-6.

²⁸ Зорькин В. Д. Конституцию надо менять лишь тогда, когда ее уже нельзя не менять // Закон. 2006. № 11. С. 5—9.

четвертая поправка²⁹, не реализуемая вот уже 4 года, принята явно «на вырост», «про запас».

Нельзя не согласиться с С. Д. Князевым в том, что «каким бы жестким ни был порядок изменения Конституции, его значение не стоит преувеличивать, поскольку сами по себе особые процедурные требования, предъявляемые к изменению Конституции, не способны гарантировать оптимального соотношения конституционной стабильности и динамизма конституционного развития. Здесь во многом важны складывающаяся в стране государственно-правовая атмосфера, политические предпочтения публичной власти и сопутствующие им гражданские ожидания»³⁰.

Заслуживает внимания оценка А. В. Безрукова: «...с учетом неоднократно внесенных конституционных поправок можно уже вести речь о наметившейся рискованной тенденции допустимости изменений текста Конституции РФ»³¹.

Практика принятия и опубликования конституционных поправок показывает, что в отдельных аспектах она расходится с законодательными и регламентными предписаниями.

Так, согласно ч. 2 ст. 134 Регламента Совета Федерации Председатель Совета Федерации публикует после принятия закона о поправке уведомление, которое должно содержать, в частности, информацию о порядке рассмотрения принятого закона о поправке законодательными органами субъектов РФ с указанием предельного срока направления в Совет Федерации постановлений этих органов о результатах рассмотрения закона. На практике же опубликованные уведомления такой информации не содержат³².

В части 3 ст. 12 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» установлено, что при официальном опубликовании закона о поправке указываются его наименование, даты одобрения Государственной Думой, Советом Федерации и законодательными органами субъектов РФ, дата подписания Президентом и регистрационный номер. На практике

при опубликовании этих законов, как и иных законов федерального уровня, даты одобрения Государственной Думой и Советом Федерации указываются сразу после наименования закона, дата подписания Президентом и регистрационный номер — после текста закона. Но даты одобрения законодательными органами субъектов РФ при этом не приводятся.

Понять такое решение можно. Ведь перечисление наименований законодательных органов заняло бы немало места. И вся эта информация уже доступна, поскольку наименования законодательных органов, даты принятия, номера и наименования постановлений о рассмотрении закона содержатся в приложении к принимаемому ранее постановлению Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона о поправке.

Практика зачастую может выявить нерациональность или избыточность правовых норм. Но в этом случае нормы должны корректироваться, чтобы не было оснований для упрека в их несоблюдении.

Регистрационный номер закона о поправке обозначается так же, как и регистрационный номер федерального конституционного закона — № ...-ФКЗ. По такому пути пошла практика (законодательство не регулирует этот вопрос). Думается, что одинаковое обозначение не лучшее решение, поскольку закон о поправке и конституционный закон — это разные юридические формы. Более правильным было бы обозначение № ...-ЗПК; есть резон и в том, чтобы нумерация законов о поправке была сквозной, не ограничивалась календарным годом. Однако теперь, когда уже сформировалось обыкновение, менять решение, к которому пришли 10 лет назад в Администрации Президента РФ, нецелесообразно.

Во всех 4 принятых к настоящему времени законах о поправке установлено, что они вступают в силу со дня официального опубликования (имеющаяся возможность определить самим законом иную дату вступления в силу не была использована, поскольку в этом не было

²⁹ См.: Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21—47.

³⁰ Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 7.

³¹ Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 7.

³² См.: уведомления Председателя Совета Федерации от 26 ноября 2008 г. № СФ-236 и № СФ-238, от 27 ноября 2013 г. № СФ-6, от 28 мая 2014 г. № СФ-6.

необходимости). На практике все 4 закона были официально опубликованы на следующий день после дня подписания Президентом РФ.

Законы о поправках имеют юридико-техническую особенность в изложении содержания, отличающую их от федеральных конституционных законов и федеральных законов. Это особенность наглядно проявляется в том случае, когда необходимо дополнить пункт или часть статьи несколькими словами либо, напротив, из пункта или части исключить несколько слов. Применительно к федеральному конституционному или федеральному закону зачастую используется прием «дополнить такими-то словами» («исключить такие-то слова»), применительно же к закону о поправке изменяемые пункт или часть излагаются в новой редакции, т.е. полностью заново, хотя изменения носят точечный характер.

Например, Законом о поправке от 5 февраля 2014 г. упразднен Высший Арбитражный Суд РФ. В связи с этим из ряда положений Конституции нужно было «просто удалить» упоминание этого органа, например из ч. 2 ст. 125, где указываются субъекты, по запросам которых Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ перечисляемых актов. Данная задача была решена не путем конструкции «в абзаце первом части 2 статьи 125 исключить слова “и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации”», а путем изложения в новой редакции, т.е. без указанных слов, всей ч. 2, включающей не только абзац первый, но и последующие пункты «а», «б», «в» и «г».

Указанная юридико-техническая особенность предопределена требованием ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»: предложение о поправке к Конституции должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции. Данное требование означает, что конструкция об исключении слов из части (пункта) либо из статьи, не содержащей частей или пунктов, не допускается.

Реформируя гл. 3—8 Конституции, закон о поправке не может противоречить положениям гл. 1, 2 и 9. В связи с этим возникает вопрос о том, вправе ли Конституционный Суд осуществить проверку конституционности поправок к Конституции. Позиция Конституционного Суда была сформулирована в 2014 г.³³

Ответ на поставленный вопрос зависит от подразумеваемого вида нормоконтроля (последующий или предварительный) и от того, какие положения закона о поправке имеются в виду. Применительно к последующему контролю Конституционный Суд отметил, что после вступления закона о поправке в силу проверка тех его положений, которые уже инкорпорированы в текст Конституции и стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства, поскольку тем самым допускалась бы возможность утраты юридической силы обновленных положений Конституции, а Конституционный Суд, напротив, призван охранять Конституцию. Что же касается содержащихся в законе о поправке положений переходного характера, не предназначенных для включения в текст Конституции (на практике это ст. 2), то они не могут быть выведены из сферы конституционного контроля и могут быть проверены Конституционным Судом.

Применительно к предварительному контролю, т.е. до того момента, с которого поправки становятся неотъемлемой частью Конституции, соответствующие полномочия Конституционного Суда потенциально возможны. Конституционным Судом не исключается внесение как в Конституцию, так и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменений, предусматривающих возможность проверки Конституционным Судом закона о поправке с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 до его вступления в силу. Решение вопроса о том, быть или не быть предварительному конституционному контролю в отношении поправок к Конституции, находится в руках законодателя и тех субъектов, которые вправе внести в Государственную Думу соответствующий проект.

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 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. Ст. 4397.

ТРЕТИЙ И ЧЕТВЕРТЫЙ РЕЖИМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ (ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТ. 65)

Третий и четвертый режимы (способы) модернизации Основного закона предусмотрены в ст. 137 Конституции. Оба этих режима распространяются на ст. 65, открывающую гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции. Несмотря на то что ст. 65 входит в гл. 3, для ее реформирования в рамках третьего и четвертого режимов не требуется принимать конституционную поправку по процедуре ст. 136.

Данные режимы касаются только тех положений ст. 65, в которых определяется состав Российской Федерации, т.е. дается перечень субъектов РФ (а это установлено в ч. 1 ст. 65). Следовательно, для реформирования ч. 2 ст. 65 должен быть применен второй режим — принятие конституционной поправки.

Третий режим модернизации предусмотрен в ч. 1 ст. 137 Конституции. В ней указаны три возможных варианта, когда в ст. 65 вносятся изменения:

- а) принятие в Российскую Федерацию нового субъекта;
- б) образование в составе Российской Федерации нового субъекта;
- в) изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Из части 1 ст. 137 следует, что в каждом таком случае принимается федеральный конституционный закон.

В части 2 ст. 65 предусмотрено принятие федерального конституционного закона, устанавливающего порядок осуществления вариантов «а» и «б». Таким образом, Конституция предопределяет принятие «общего» и «конкретных» федеральных конституционных законов, необходимых для реализации двух указанных вариантов.

Таким «общим» законом стал Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»³⁴. Он предусматривает, что изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Россий-

скую Федерацию нового субъекта, равно как и об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (т.е. «конкретного» закона), и учитываются при переиздании текста Конституции (п. 4 ст. 9, п. 2 ст. 13).

Корректировка ст. 65 не влечет за собой официального опубликования Конституции с внесенными в нее изменениями, как это установлено применительно к поправкам к Конституции. Поэтому гражданам и организациям нужно проявлять больше самостоятельности с целью учета таких изменений, а для этого отслеживать факт принятия соответствующих федеральных конституционных законов. Повышенная ответственность в связи с этим ложится на издательства, занимающиеся изданием текста Конституции, которые должны самостоятельно, не дожидаясь чьих-либо решений, учитывать внесенные изменения. (Данное замечание распространяется и на четвертый режим модернизации, о котором речь пойдет далее.)

Принято 5 федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта:

- от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»³⁵ (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Пермский край);
- от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»³⁶ (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Красноярский край);
- от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»³⁷ (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Камчатский край);
- от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации но-

³⁴ СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

³⁵ СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110.

³⁶ СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

³⁷ СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

вого субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»³⁸ (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Иркутская область);

- от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»³⁹ (предусматривает образование нового субъекта с наименованием Забайкальский край).

В статье 2 каждого такого федерального конституционного закона установлено наименование нового субъекта РФ, но только в 3 из пяти (первый, третий и пятый) в той же статье указано, что наименование нового субъекта РФ подлежит включению в ч. 1 ст. 65 Конституции. Отсутствие такого указания в двух законах обусловлено тем, что новый (объединенный) субъект получил такое же наименование, как и один из субъектов, прекративших существование в связи с объединением (Красноярский край, Иркутская область). Поскольку в ст. 65 это наименование уже присутствовало, постольку не было оснований для корректировки статьи в этой части.

Соответственно в ст. 4 всех пяти федеральных конституционных законов указаны те наименования, которые подлежат исключению из ч. 1 ст. 65 в связи с прекращением существования объединившихся субъектов РФ, при этом наименования Красноярский край и Иркутская область не указаны как подлежащие исключению.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта было осуществлено однажды — применительно к Республике Крым, причем с ним было совмещено образование новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В данном экстраординарном случае положения Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской

Федерации» были применены с учетом особенностей, определенных Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан 18 марта 2014 г.)⁴⁰ и Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁴¹.

В статье 2 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» предусмотрено, что со дня принятия Республики Крым в Российскую Федерацию образуются новые субъекты в составе Российской Федерации — Республика Крым и город федерального значения Севастополь, их наименования подлежат включению в ч. 1 ст. 65 Конституции.

Четвертый, самый упрощенный режим модернизации Конституции предусмотрен ч. 2 ст. 137 Конституции. Он применяется в случае изменения официального наименования субъекта РФ. Регулирование Конституции по данному поводу весьма лаконично: установлено лишь, что в указанном случае новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65. При этом не определено, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 нового наименования субъекта РФ.

Неопределенность в этом вопросе устранил Конституционный Суд РФ, приняв постановление от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»⁴².

С запросом в Конституционный Суд обратилась Государственная Дума⁴³. Она считала, что указанное изменение может вноситься актом Президента РФ, при возникновении разногласий по этому вопросу он вправе использовать

³⁸ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1.

³⁹ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

⁴⁰ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

⁴¹ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

⁴² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

⁴³ Постановление от 24 марта 1995 г. № 620-1 ГД.

свои полномочия в соответствии со ст. 85 Конституции.

Конституционный Суд согласился с подходом Государственной Думы и постановил, что изменения наименования субъекта РФ включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предусмотренные ст. 85 (ч. 1) Конституции.

Не является изменением наименования субъекта РФ — в том смысле, который заложен в ч. 2 ст. 137 Конституции, а потому не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, российского государства в целом либо интересы других государств, а также которое предполагает изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта (п. 1 резолютивной части постановления).

Конституционный Суд исходил из того, что ст. 71 и 72 Конституции не относят вопрос об изменении наименования субъекта РФ ни к ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и ее субъектов; поэтому в силу ст. 73 решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъекта РФ. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, является правовым основанием для внесения нового наименования в Конституцию.

Если новое наименование не связано с принятием в Российскую Федерацию, образованием в ее составе нового субъекта или изменением конституционно-правового статуса субъекта, то для включения в Конституцию такого нового наименования принятие федерального конституционного закона не требуется.

Полномочие Президента РФ по включению в Конституцию нового наименования субъекта было выведено Конституционным Судом из конституционных норм о том, что Президент является главой государства и гарантом Конституции.

Из постановления № 15-П следует, что Президент РФ не может отклонить правомерное решение субъекта РФ, но он и не должен быть простым регистратором любого решения. Пре-

зидент РФ призван гарантировать, что решение субъекта РФ, вступающее в противоречие с содержанием и смыслом федеральной Конституции, не будет легитимировано в ее тексте.

Конституционный Суд определил рамки свободного усмотрения субъекта РФ по изменению собственного наименования. В пункте 4 мотивировочной части поясняется, что новое наименование субъекта, в частности, не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Конституционный Суд допустил, что споры по поводу внесения в Конституцию нового наименования могут возникнуть как между органами государственной власти РФ и ее субъектами, так и между субъектами РФ.

Было особо оговорено, что данное Конституционным Судом толкование не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции федеральным законом (п. 5 мотивировочной части). Законодатель не использовал такую возможность.

Постановление Конституционного Суда определило алгоритм решения вопроса, который к тому времени возник на практике. В 1994 г. в Ингушетии, Калмыкии и Северной Осетии были приняты конституции, которые закрепили новые наименования этих республик, отличные от содержащихся в Конституции РФ. Вскоре после провозглашения постановления Конституционного Суда № 15-П Президент РФ издал первые два указа о включении новых наименований субъектов РФ в ст. 65 Конституции:

- Указ от 9 января 1996 г. № 20 (включены новые наименования Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия — Алания вместо Ингушская Республика и Республика Северная Осетия)⁴⁴;
- Указ от 10 февраля 1996 г. № 173 (Республика Калмыкия вместо Республика Калмыкия — Хальмг Тангч)⁴⁵.

⁴⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152.

⁴⁵ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676.

- Впоследствии были приняты еще два указа:
- от 9 июня 2001 г. № 679 (Чувашская Республика — Чувашия вместо Чувашская Республика — Чаваш республика)⁴⁶;
 - от 25 июля 2003 г. № 841 (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра вместо Ханты-Мансийский автономный округ)⁴⁷.

Таким образом, из 5 указанных случаев два заключались в отказе от транслитерации (передачи русским алфавитом наименования на национальном языке: Хальмг Тангч, Чаваш республика), два — в дополнении наименования историческим названием (Алания, Югра)⁴⁸ и один имеет скорее технический характер.

В отличие от республик, Ханты-Мансийский автономный округ пошел по пути своеобразного самоограничения: было установлено, что закон, которым в Уставе округа изменялось наименование субъекта, вступает в силу «после внесения соответствующего изменения в текст Конституции Российской Федерации»⁴⁹.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие *заключительные выводы*. Действующая Конституция устанавливает в целом весьма жесткий порядок ее модернизации.

Он воплотился в четырех режимах с различной степенью жесткости: пересмотр Конституции, принятие конституционных поправок, внесение изменений в ст. 65 Конституции, касающихся состава Российской Федерации и в связи с изменением наименования субъекта РФ. В условиях существующих политических реалий жесткость правовых конструкций второго режима модернизации Конституции является номинальной.

Нормативная модель режима пересмотра — в отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании — до настоящего времени не установлена. Такое состояние есть результат принципиальной позиции властных структур, которая имеет свои резоны. Нормативная модель второго режима в целом сформирована, хотя по отдельным позициям нуждается в улучшении. Конструкции остальных режимов построены на разных платформах: третьего — на законодательной основе, четвертого — на толковании Конституционного Суда. Второй — четвертый режимы многократно применялись на практике, она свидетельствует о работоспособности их конструкций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. — 2005. — № 2. — С. 48—91.
2. Безруков А. В. Стабильность Конституции Российской Федерации и конституционные преобразования: возможности сочетания и реализации // Российская юстиция. — 2017. — № 3. — С. 5—7.
3. Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 1. — С. 5—11.
4. 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. 15—19.
5. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 21—47.
6. Кикоть В. А., Страшун Б. А. О статусе Конституционного Собрания // Журнал российского права. — 1998. — № 12. — С. 3—20.
7. Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 1. — С. 4—12.

⁴⁶ СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421.

⁴⁷ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3051.

⁴⁸ Алания — средневековое раннефеодальное государство алан в предгорьях Северного Кавказа. Югра — древнерусское название Югорской земли (части Северного Урала и побережья Северного Ледовитого океана), населенной племенами хантов и манси.

⁴⁹ Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 14 февраля 2003 г. № 10-оз «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа», с. 2.

8. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2012. — 592 с.
9. Кряжков В. А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. — 2016. — № 1. — С. 5—12.
10. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 3. — С. 272—287.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

MODERNIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUTION: A REGULATORY MODEL AND PRACTICE

ZENKIN Sergey Anatolievich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation
sazenkin@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article examines four modes of modernization of the Constitution of the Russian Federation: the Constitution revision (provisions of Chapters 1, 2 and 9), adoption of amendments to Chapters 3-8, introduction of amendments to Part 1 of Art. 65 concerning the composition of the Russian Federation and changes in the names of constituent entities of the Russian Federation. The paper carries out an in-depth analysis of Art. 134-137 of the Constitution that establish the basis of normative models of modernization regimes, express judgments concerning what form the Federal Constitutional Law on the Constitutional Assembly may take, as well as on some elements of the structure of this body. The paper informs about the drafts of the law in question put to the vote in the State Duma. The author believes that the adoption of the Constitution by popular vote should not be considered solely as an auxiliary method applied when a draft law is not approved by the two-thirds of the members of the Constitutional Assembly. The article deals with the provisions of the Federal Law "On the Procedure for the Adoption and Entry Into Force of Amendments to the Constitution of the Russian Federation," reveals the key contradictions that appeared during its adoption, and examines the legal regulation of the law on amendments carried out by the RF constituent entities of the Russian Federation, draws attention to the shortcomings of the federal and regional regulation (in particular, legislation of the RF constituent entities of the Russian Federation provides for different majority decisions by which the legislative authority approves the constitutional amendment), focuses on specific features of legal and technical perfection of laws on amendments. The article focuses on the procedure of introducing draft constitutional amendments (more than 30 initiatives), their adoption, approval by legislative bodies, as well as making amendments to Art. 65 of the Constitution. The author draws conclusions with regard to efficiency of the existing models of the second—fourth regimes of modernization, that, under the conditions of the existing political realities that permit adoption and approval of amendments on a fast-track basis, inflexibility of the legal framework of the second regime of modernization is nominal.*

Keywords: *modernization of the Constitution of the Russian Federation, modernization regimes, revision of the Constitution, constitutional amendments, amendments to Art. 65 of the Constitution, Constitutional Assembly, Law on Amendment to the Constitution, consideration of constitutional amendments by the legislative bodies of the RF constituent entities, practice of modernization of the Constitution.*

REFERENCES

1. Avakyan S. A. Konstitutsionnoe Sobranie Rossiyskoy Federatsii: kontseptsiya i proekt federalnogo konstitutsionnogo zakona [Constitutional Assembly of the Russian Federation: The concept and draft federal constitutional law]. *Vestnik Moskovskogo universiteta [The Bulletin of Moscow University]. Series 11: Pravo [Law]*. 2005, No. 2, Pp. 48—91. (In Rus.)

2. Bezrukov A. V. Stabilnost Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i konstitutsionnye preobrazovaniya: vozmozhnosti sochetaniya i realizatsii [Stability of the Constitution of the Russian Federation and constitutional reforms: Possibilities of combination and implementation]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justice]*. 2017, No. 3, P. 5—7. (In Rus.)
3. Butusova N. V. O modernizatsii rossiyskoy konstitutsii (tseli, zadachi, puti osushchestvleniya) [On modernization of the Russian Constitution (goals, objectives, ways of implementation)]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2013, No. 1, P. 5 — 11. (In Rus.)
4. Evdokimov V. B., Tuhvatullin T. A. Nekotorye problemy vneseniya popravok v konstitutsiyu rossiyskoy federatsii (teoriya i praktika) [Some problems of making amendments to the Constitution of the Russian Federation (theory and practice)]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2014, No. 4. P. 15—19. (In Rus.)
5. Zaikin S.S. Nezametnaya konstitutsionnaya popravka, ili Zachem nuzhny predstaviteli federatsii v Sovete Federatsii Rossii [An unnoticeable constitutional amendment, or Why do representatives of federation in the Federation Council of Russia]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie [The Comparative Constitutional Review]*. 2016. No. 6. P. 21—47. (In Rus.)
6. Kikot V. A., Strashun B. A. O statute Konstitutsionnogo Sobraniya [On the status of the Constitutional Assembly]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 1998, No. 12, P. 3—20. (In Rus.)
7. Knyazev S. D. Stabilnost Konstitutsii i ee znachenie dlya sovremennogo rossiyskogo konstitutsionalizma [Stability of the Constitution and its significance for modern Russian constitutionalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2015, No. 1, P. 4—12. (In Rus.)
8. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov [Russian Constitutional Law : A textbook for universities]. 5th ed., rev. and suppl.. Moscow, Prospect Publ., 2012. 592 p. (In Rus.)
9. Kryazhkov V. A. Popravki k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: pravovye osnovy, predely i ikh obespechenie [Amendments to the Constitution of the Russian Federation: Their legal bases, limits and enforcement]. *Gosudarstvo i pravo*. 2016. No. 1, P. 5—12. (In Rus.)
10. Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V. Konstitutsionnye reformy na postsovetskom prostranstve: tendentsii razvitiya [Constitutional reforms in the post-Soviet countries: trends of development]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [The Bulletin of Perm University. Juridical Sciences]*. 2017. No. 3, P. 272—287. (In Rus.)