

**НАУЧНАЯ СТАТЬЯ**

УДК 342.734

Дата поступления: 14.11.2020  
рецензирования: 21.12.2020  
принятия: 26.02.2021

**Конституционная поправка 2020: от юридической техники  
к юридическому смыслу**

**С. А. Осетров**

Самарский национальный исследовательский университет  
имени академика С. П. Королева, г. Самара, Российская Федерация  
E-mail: sergey-lupus@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности юридической техники Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Обращается внимание на сложности правопонимания отдельных обновленных положений Конституции Российской Федерации. В этой связи автор приходит к выводу, что соответствующие формулы могут быть уточнены, в том числе посредством формирования правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, а также посредством развития конституционных положений в действующем законодательстве. Кроме того, в статье обращается внимание на необходимость переосмысления отдельных ранее сформированных правовых позиций органа конституционной юстиции в связи с изменением баланса полномочий органов публичной власти в рамках системы сдержек и противовесов. Отмечается, что формирование режима правовой определенности является важной гарантией предупреждения конституционных конфликтов.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации; юридическая техника; система сдержек и противовесов; толкование Конституции Российской Федерации.

**Цитирование.** Осетров С. А. Конституционная поправка 2020: от юридической техники к юридическому смыслу // Юридический вестник Самарского университета. 2021. Т. 7, № 1. С. 51–56. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2021-7-1-51-56>.

**Информация о конфликте интересов:** автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Осетров С. А., 2021

Сергей Анатольевич Осетров – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

**SCIENTIFIC ARTICLE**

Submitted: 14.11.2020  
Revised: 21.12.2020  
Accepted: 26.02.2021

**Constitutional amendment 2020: from legal technique  
to legal meaning**

**S. A. Osetrov**

Samara National Research University, Samara, Russian Federation  
E-mail: sergey-lupus@mail.ru

**Abstract:** In the article, some features of legal technique of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation «On the improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities» are observed. The author of the article pays attention to the difficulties of the legal understanding of some new provisions of the Constitution of Russia. In this context, the author concludes, that such constitutional provisions can be clarified by formation of legal positions by the Constitutional Court of Russia and by the adoption of amendments to the current legislation. Besides, in the article attention is paid to the need of rethinking of certain being formed legal positions of the Constitutional Court of Russia in the context of changing powers of public authorities. It is marked, that the forming of legal certainty regime is an urgent guarantee of the warning of the constitutional conflicts.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation; legal positions of the Constitutional Court of Russia; legal technique; system of checks and balances; interpretation of Constitution of the Russian Federation.

**Citation.** Osetrov S. A. *Konstitutsionnaia popravka 2020: ot iuridicheskoi tekhniki k iuridicheskomu smyslu* [Constitutional amendment 2020: from legal technique to legal meaning]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2021, vol. 7, no. 1, pp. 51–56. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2021-7-1-51-56> [in Russian].

**Information about the conflict of interests:** author declares no conflict of interests.

© Osetrov S. A., 2021

Sergey A. Osetrov – Candidate of Juridical Sciences, associate professor of Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 03.07.2020 № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» [1] 4 июля 2020 года вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] (далее – Закон о поправке). Принятие Закона о поправке сопровождалось подготовительной работой, к которой были привлечены известные ученые-конституционалисты, правоприменители, общественные и государственные деятели, однако анализ произошедших изменений свидетельствует об определенных технико-юридических и, как следствие, смысловых сложностях восприятия конституционных изменений с позиции юридической точности и определенности. Последующие изменения текущего законодательства, а также правоприменительная практика обеспечивают внесение ясности в обновленные конституционные формулы, в связи с чем в настоящее время представляется необходимым обозначить те конституционные новеллы, которые могут нуждаться в определенной конкретизации и уяснении их действительного смысла.

Так, статьи 107 и 108 Конституции России подверглись изменению в части установления права Президента России направлять запросы о проверке конституционности принятых федеральных законов и федеральных конституционных законов. При этом срок для подписания со стороны Президента России федеральных и федеральных конституционных законов приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации.

Как следует из содержания статей 107 и 108 Конституции России, если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона или федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона или федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную думу без подписания (часть 3 статьи 107 и часть 2 статьи 108 Конституции России).

Некоторые сложности для правоприменения соответствующих конституционных норм могут возникнуть ввиду отсутствия конституционно установленных сроков рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации законодательных

актов, что может негативным образом повлиять на данную процедуру, создав конфликтный потенциал в сфере законодательного процесса. Следует отметить, что внесенные в действующее законодательство Федеральным конституционным законом от 09.11.2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» [3] изменения в определенной степени устраняют данную проблему. Так, статьей 110.9 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон) [4] установлен срок для принятия соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации, который не должен превышать 20 дней после регистрации запроса Президента России. Однако с точки зрения целостности конституционного регулирования нерешенным остается вопрос о последствиях нарушения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующей процедуры и сроков. Тем более что нарушение сроков может произойти и по вполне объективным, в том числе естественным, причинам, к примеру, в связи с отсутствием правомочного состава Конституционного Суда России для осуществления деятельности (статья 4 Федерального конституционного закона) и для принятия решений (статья 30 Федерального конституционного закона). Подобные ситуации могут породить кризис «пустого кресла».

В целях предотвращения конституционных конфликтов было бы уместно установить разумный пресекательный срок, по прошествии которого течение периода времени для подписания соответствующего законодательного акта со стороны главы государства должно возобновляться вне зависимости от наличия или отсутствия заключения Конституционного Суда Российской Федерации.

Для сохранения баланса полномочий и ответственности в системе реализации публичной власти в перспективе на конституционном уровне (как временная мера – в Федеральном конституционном законе) также имело бы смысл предусмотреть отдельную процедуру оценки конституционности и для тех законодательных актов, инициатором которых выступил Президент Российской Федерации и (или) Правительство Российской Федерации, принимающее решение в условиях, когда на заседании председательствует глава государства. Было бы разумно для таких случаев предусмотреть обязательность обращения главы государства в Конституционный Суд Российской Федерации для оценки конституционности инициированного законодательного акта в целях предупреждения в дальнейшем конституционно-правовых споров и минимизации конституционных конфликтов.

Анализ конституционных норм в сфере реализации права роспуска Президентом Российской Федерации Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации также позволяет обнаружить потенциальные сложности применения соответствующих норм.

В частности, в случае трехкратного отклонения кандидатур на должность председателя Правительства Российской Федерации Президент России самостоятельно назначает на эту должность председателя Правительства Российской Федерации. При этом Президенту России предоставлена дискреционная возможность роспуска Государственной думы (часть 4 статьи 111 Конституции России). Таким образом, баланс полномочий в системе сдержек и противовесов применительно к данной сфере правоотношений видоизменился [5, с. 42]. Тем более что новая редакция части 1 статьи 111 Конституции России указывает не просто на получение согласия Государственной думы для назначения на должность кандидатуры председателя Правительства Российской Федерации, а о полноценном утверждении его кандидатуры Государственной думой, хотя в юридической литературе отмечается отсутствие смысловой разницы между согласием и утверждением [6, с. 33–36]. В связи с этим одним из частных вопросов, который, однако, имеет общее значение, становится вопрос о том, сохранит ли свою силу к указанной норме ранее данное Конституционным Судом Российской Федерации толкование о возможности представления Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры на должность председателя Правительства Российской Федерации трижды (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-п «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» [7]). Представляется, что прежнее толкование утрачивает свое значение как ввиду формальных обстоятельств (изменилось содержание части 4 статьи 111 Конституции России), так и ввиду того, что изменились статус и роль парламента в рассматриваемой процедуре, а также механизм реализации института роспуска.

Необходимо отметить, что указанное официальное толкование не единственное, правовое значение которого требует уяснения после принятия Закона о поправке. В данном случае напрашивается следующий вывод: **во избежание правовых споров при изменении Конституции целесообразно было бы урегулировать вопрос о ранее осуществленных Конституционным Судом Российской Федерации толкованиях тех положений Конституции Российской Федерации, которые подверглись изменению, и их правовой судьбе.** Данный вопрос необходимо учесть на будущее в случае принятия иных законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Представленная проблематика также актуализирует и вопрос о юри-

дической силе решений Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, решения Конституционного Суда России окончательны лишь постольку, поскольку соответствующие положения Конституции России не подверглись изменению.

Возникает и еще одна важная юридическая проблема – каков срок реализации права роспуска Государственной думы в случае назначения председателя Правительства Российской Федерации Президентом России после трехкратного отклонения Государственной думой соответствующей кандидатуры? Отсутствие регулирования на этот счет позволяет сформулировать самые разнообразные юридические варианты, включая «отсроченный роспуск», что может получить дополнительную юридическую аргументацию в условиях, когда трехкратное отклонение состоялось в период, указанный в частях 4 и 5 статьи 109 Конституции России. Представляется, что данный вопрос нуждается в самостоятельном толковании со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

Возможности роспуска Государственной думы расширились и в связи с правом отклонения Государственной думой кандидатур на должности заместителей председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров в случае, если после трехкратного отклонения Государственной думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации остаются вакантными. В этом случае Президент России также приобретает право роспуска Государственной думы (часть 4 статьи 112 Конституции Российской Федерации).

Частью 5 статьи 112 Конституции России в развитие указанной нормы устанавливается, что назначить членов Правительства России по представлению председателя Правительства России Президент может тогда (не считая случая, указанного в первом предложении части 4 статьи 112 Конституции России), когда он осуществил реальный роспуск Государственной думы. Часть 5 статьи 112 Конституции России при этом содержит довольно неопределенную ссылку и на часть 4 статьи 111 Конституции России (правда, без указания на реальный роспуск Государственной думы), предусматривающую, что в случае (то есть случай – один), указанном в части 4 статьи 111 Конституции России, Президент России также вправе назначить членов Правительства России. Вместе с тем неопределенность рассматриваемому вопросу придает то, что в части 4 статьи 111 Конституции России, по сути, содержатся 2 самостоятельных случая применения нормы – назначение председателя Правительства России без роспуска Государственной думы и назначение председателя Правительства с роспуском Государственной думы. В связи с этим становится неясным, о каком конкретном случае идет речь в части 5 статьи 112 Конституции России, что вносит неопределен-

ность в конституционно-правовой статус соответствующих органов публичной власти.

Часть 5 статьи 112 Конституции России содержит и еще одну неопределенность. Как следует из указанной статьи, в случае роспуска Государственной думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент России назначает заместителей председателя Правительства России и федеральных министров по представлению председателя Правительства Российской Федерации. Из данной формулы становятся неясными несколько обстоятельств. Во-первых, должен ли Президент России назначить всех без исключения членов Правительства России или только тех, кандидатуры которых были не согласованы (если речь идет о роспуске в соответствии с частью 4 статьи 112 Конституции России). Во-вторых, вне зависимости от ответа на первый вопрос – ограничен ли при решении соответствующего вопроса Президент России кандидатурами членов Правительства России, внесенными в Государственную думу председателем Правительства России, или нет. В-третьих, норма части 5 статьи 112 Конституции России сформулирована императивно и касается всех без исключения случаев роспуска Государственной думы. Исходя из этого, неясен алгоритм поведения Президента России в случае роспуска Государственной думы по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции России.

Необходимо отметить, что представленное моделирование указывает на то, что конституционные нормы во избежание их нарушения требуют определенного уточнения. В этой связи представляется вполне разумным урегулировать данные вопросы в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» [8].

Законом о поправке модифицированы взаимоотношения Президента России с органами судебной власти.

Так, Законом о поправке расширены возможности Конституционного Суда России в части проверки до обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации конституционности законов субъекта Российской Федерации. Правда, в данном случае Конституционный Суд России действует в порядке связанной инициативы – проверка осуществляется по запросу Президента Российской Федерации (подпункт «в» части 5<sup>1</sup> статьи 125 Конституции Российской Федерации). В развитие данных норм статьей 110.7 Федерального конституционного закона установлено, что запрос допустим, если Президент полагает, что положения закона субъекта Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации. При этом статьей 110.8 Федерального конституционного закона определяется, что внесение соответствующего запроса приостанавливает течение срока для обнародования закона субъекта Российской Федерации до вынесения решения Конституционного Суда Российской

Федерации и исключает обнародование. В случае же обнародования данное действие не порождает правовых последствий.

В целом новый конституционно-правовой институт запроса о соответствии Конституции Российской Федерации законов субъектов Российской Федерации до их обнародования вполне уместен, однако неочевиден вопрос о классификационном виде соответствующего нормативного акта субъекта Российской Федерации, а если быть точным – включается ли в понятие закона субъекта Российской Федерации особый вид законодательных актов – конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также законы субъектов Российской Федерации о внесении изменений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Исходя из текстуального толкования во взаимосвязи положений пункта «б» части 2 и пункта «в» части 5<sup>1</sup> статьи 125 Конституции России, следует, что запрос Президента России в порядке пункта «в» части 5<sup>1</sup> статьи 125 Конституции России как минимум не должен распространяться на конституции и уставы субъектов в целом как разновидности региональных нормативных актов. Однако какой в этом может быть смысл? Почему глава государства лишен возможности обратиться с запросом в отношении необнародованной конституции (устава) субъекта Российской Федерации, ведь он имеет такое право в отношении уже обнародованной конституции (устава)?

Формирование института предварительного конституционного контроля в отношении законов субъектов Российской Федерации должно осуществляться с учетом конституционного статуса главы государства, определенного статьей 80 Конституции Российской Федерации, указывающего на его функцию гаранта Конституции, что **подразумевает его право инициировать рассмотрение вопросов о соответствии Конституции Российской Федерации всех видов законодательных актов субъекта Российской Федерации до их обнародования и после их обнародования, включая конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.**

Законом о поправке изменен конституционный статус главы государства в системе реализации публичной власти.

Базовая статья 80 Конституции России дополнилась указанием на то, что Президент Российской Федерации **поддерживает гражданский мир и согласие в стране.** На первый взгляд данная формула не несет какого-либо серьезного дополнительного содержания относительно правового положения главы государства. Однако полагаем, что в контексте конституционной формулы о том, что в Российской Федерации обеспечивается в том числе **политическая** солидарность (статья 75.1), вышеуказанное положение требует размышления с точки зрения возможного партийного статуса Президента

России, по крайней мере в период осуществления своих полномочий. Следует отметить, что действующий Федеральный закон «О политических партиях» [9] в части 4 статьи 10 содержит указание исключительно на право Президента России приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий. Представляется, что данная норма нуждается в переосмыслении и выработке таких правовых формул, которые, не ограничивая главу государства в реализации предоставленных полномочий, обеспечат ему формальную независимость от партийных структур. Профессор С. А. Авакьян отмечает на этот счет, что законодательство исходит из того, что Президент не может быть представителем части граждан

[10, с. 20–30], а статус партийного функционера в силу политико-правовой природы политической партии ограничивает его возможности в свободном принятии тех или иных решений.

В заключение отмечу, что рассмотренная в статье «казуистика» может показаться излишней, однако практика показывает, что в критические моменты именно юридическая казуистика становится мощнейшим аргументом в различных политико-правовых спорах. Исходя из этого, во избежание конфликтов в системе власти и выстраивания четких и понятных «правил игры» для субъектов властвования юридическая наука должна моделировать потенциально возможные ситуации применения конституционных норм и формулировать предложения по их совершенствованию.

### Библиографический список

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 27. Ст. 4196. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020027000&docid=13>.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020011000&docid=1>
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 46. Ст. 7196. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020046000&docid=1>.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001994013000&docid=4477>.
5. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43817916>; <https://znanium.com/read?pid=1227502>.
6. Дзидзоев Р. М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33–36. URL: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-33-36>.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998052000&docid=1074>.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020045000&docid=1>.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002001029000&docid=53>.
10. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/73238-publichnaya-vlast-predstavitelstvo-organizacionnye-socialnye-personalistskie-nachala>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22616102>.

### References

1. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 27, Article 4196. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020027000&docid=13> [in Russian].
2. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 11, Article 1416. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020011000&docid=1> [in Russian].
3. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 46, Article 7196. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020046000&docid=1> [in Russian].
4. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1994, no. 13, Article 1447. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001994013000&docid=4477> [in Russian].
5. Khabrieva T. Y., Klishas A. A. *Tematicheskii kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniia otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti»* [Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to

the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 № 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities»). Moscow: Norma, INFRA-M, 2020, 240 p. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43817916>; <https://znanium.com/read?pid=1227502> [in Russian].

6. Dzidzoev R. M. *Konstitutsionnyi status Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v svete konstitutsionnoi reformy v Rossii* [The Constitutional Status of the President of the Russian Federation in View of the Constitutional Reform in Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 10, pp. 33–36. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-33-36> [in Russian].

7. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1998, no. 52, Article 6447. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998052000&docid=1074> [in Russian].

8. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 45, Article 7061. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020045000&docid=1> [in Russian].

9. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2001, no. 29, Article 2950. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002001029000&docid=53> [in Russian].

10. Avak'yan S. A. *Publichnaia vlast' i predstavitel'stvo: organizatsionnye, sotsial'nye i personalistskie nachala (konstitutsionno-pravovoi vzgliad)* [Public power and representation: organizational, social and personalistics fundamentals (constitutional-law viewpoint)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2014, no. 11, pp. 20–30. Available at: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/73238-publichnaya-vlast-predstavitelstvo-organizacionnye-socialnye-personalistskie-nachala>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22616102> [in Russian].