(cc) BY

Филиппова Ольга Евгеньевна
старший преподаватель
ФГБОУ ВО «Чувашский государственный
университет им. И.Н. Ульянова»
г. Чебоксары, Чувашская Республика

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИХ ПРИЕМОВ И СРЕДСТВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРИ ВНЕСЕНИИ ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация*: в статье проведен технико-юридический анализ изменений в Конституцию Российской Федерации, внесенных Федеральным конституционным законом от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».*

Ключевые слова*: юридическая техника, правотворчество, поправка к Конституции Российской Федерации, конституционная реформа, правила составления нормативных правовых актов.*

Конституционная реформа, стартовавшая в России в середине января 2020 года, стремительно завершилась 4 июля 2020 года вступлением в силу статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», статьи 3 и 2 указанного закона вступили в силу раньше, 14 и 16 марта 2020 года соответственно. Важно отметить, что названная реформа готовилась в сжатые сроки. Так, 20 января 2020 года, то есть через пять дней после выступления Президента РФ с посланием к Федеральному Собранию, в ходе которого и было объявлено о необходимости изменении Конституции, проект закона уже был внесен в Государственную Думу, а 23 января внесенный законопроект был принят в первом чтении, на представление поправок в него ко второму чтению был отведен срок до 2 марта. 11 марта Закон о поправке к Конституции РФ был одобрен Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Федерации. За два следующих дня закон был рассмотрен в 85 региональных законодательных (представительных) органах, хотя максимальный срок для рассмотрения подобных законов составляет один год. Конституционный Суд Российской Федерации 16 марта, то есть на третий день после получения запроса Президента о соответствии поправки положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, дал свое заключение, хотя был обязан это сделать не позднее семи дней со дня направления запроса. Таким образом выходит, что на законотворческую работу непосредственно над текстом нормативного правового акта соответствующие уполномоченные субъекты затратили в общей сложности полтора месяца. Учитывая общее количество внесенных изменений в статьи Конституции (206), остается только удивиться трудоспособности юристов, непосредственно разрабатывавших текст поправок.

Распоряжением Президента РФ от 15 января 2020 года была создана рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, из 75 членов корой – 11 авторитетные специалисты в нормотворческой деятельности (А.А. Клишас, глава комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству, П.В. Крашенинников, председатель комитета Государственной Думы по госстроительству и законодательству, Т.Я. Хабриева, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, С.А. Авакьян, завкафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, В.В. Лазарев, главный научный сотрудник Центра фундаментальных правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, М.Н. Марченко, завкафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Ю.А. Тихомиров, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и другие.

Учитывая научный авторитет перечисленных участников рабочей группы, автору представляется важным проанализировать те приемы и средства юриди-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ческой (правотворческой) техники, которыми воспользовались авторы предложений по поправкам к Конституции РФ.

Юридическая техника включает в себя различные требования и приемы – содержательные, логические, структурные, языковые, реквизитные и процедурные. В рамках одной статьи не представляется возможным охватить анализом все приемы и правила, поэтому сосредоточим внимание в первую очередь на следовании содержательным правилам юридической техники при подготовке проекта поправки к Конституции РФ.

Целью работы является не только выявление приемов юридической техники, примененных в ходе изменения основного закона, но и последующая оценка адекватности выбранных приемов правилам техники нормотворчества и оценка целесообразности их выбора и использования относительно сохранения регулятивного потенциала Конституции Российской Федерации (сохранения ее юридических свойств).

В качестве объекта настоящего исследования выступают текст статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Для достижения цели исследования автор использовал совокупность научных методов: формально-юридический анализ, предполагающий анализ юридических конструкций нормативных предписаний, помещенных в текст Закона о поправке; логического; сравнительно-правового метода, статистического при использовании в целом исторического подхода к изучаемым правовым феноменам.

Переходя, собственно, к анализу арсенала средств юридической техники в указанном нормативном правовом акте, прежде всего следует выделить такой прием юридической техники, как исключение, предусматривающий отступление от общеобязательного правила. Это довольно редко используемый прием, поскольку формально исключение противоречит ряду правовых принципов, прежде всего законности. Исключение дает возможность определенным лицам извлечь для себя пользу, что нарушает принцип равноправия. А если в резуль-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

тате действия исключения причиняется вред какому-либо субъекту либо социальному явлению, это нарушает принцип справедливости. Применение исключений в сфере частного права, где нормы зачастую носят диспозитивный характер, предусматривая возможность изменить правило (отступить от него) по соглашению сторон в особых оправданных случаях, позволяет более точно и гибко урегулировать общественные отношения с участием разнообразных субъектов с разными потребностями и притязаниями. В публичном же праве исключения могут быть предусмотрены легально (в законодательстве), распространяя свое действие на категорию лиц, а не отдельных субъектов договорных отношений, как в частном праве. Согласно экспертному мнению, «интенсивное и неумелое или заинтересованное использование системы исключений может поставить под угрозу саму полезность этого правотворческого приема» [1, с. 194]. Исключения нежелательны ввиду их потенциально разрушительного воздействия на законодательство. Этот вывод в первую очередь затрагивает основной закон – конституцию. Неотъемлемыми юридическими свойствами конституции являются ее верховенство, высшая юридическая сила, учредительный характер, особая охрана, особый порядок принятия и пересмотра, внесения в нее поправок. Взятые в целом, эти черты придают конституции стабильность и прямое действие. Выступая ядром законодательства, конституция не может внутри себя закладывать исключения их системы отправных, исходных норм, создающих юридический фундамент правового государства, гражданского общества и статуса индивида. Тем не менее, именно исключение из общего конституционного императивного правила было применено в статье 81 Конституции РФ. Часть 3 названной статьи подверглась изменению в целях снятия правовой неопределенности в отношении ограничений по срокам занятия одним и тем же лицом должности Президента РФ. Из первоначальной редакции части 3 статьи 81 было исключено слово «подряд», тем самым была усилена гарантия соблюдения демократического принципа сменяемости власти. Но статья 81 была одновременно дополнена частью 3.1, в которой содержится исключение, освобождающее из-под действия нормы, закрепленной в части 3, лиц, занимающих или за-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

нимавших на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ должность Президента РФ. Полагаем, что при использовании исключения были нарушены правила юридической техники. Во-первых, само включение этого приема в текст главы 4 Конституции РФ, а не в отдельный закон, размывает учредительность конституционно-правового регулирования Основного закона. Конституция перестает в этом случае быть образцом, эталоном нормативного правового акта, поскольку содержит внутри себя отступление от ее же норм. Во-вторых, вызывает сомнение то, что исключение распространяется только на двух граждан (В.В. Путина и Д.А. Медведева). Может ли два субъекта права образовывать категорию лиц? Представляется, что в данном случае исключение использовано ad hoc, то есть только к определенному случаю, с учетом исключительно частных интересов, что порождает сомнения в действительной общественной полезности данного исключения.

Еще одним приемом юридической техники является правовая дефиниция. Разработка определений понятий, используемых в тексте закона, должна способствовать исключению двусмысленности, приводить к единообразному толкованию и применению норм права. Представляется, что новые юридические понятия, включенные в текст поправки к Конституции РФ, явно нуждались именно в конституционном определении, но не получили его в статьях Конституции РФ. Так, в обновленной редакции главы 3 «Федеративное устройство» в статье 67 использовано понятие «федеральные территории», «публичная власть», «государствообразующий народ». Далее в статье 67.1 и 75.1 используется понятия «историческая правда», «человек труда», «экономическая, политическая и социальная солидарность». В то же время в статье 72 дублируется легальное определение института брака, следующее из статьи 12 Семейного Кодекса РФ, определяющей условием его заключения взаимное и добровольное согласие мужчины и женщины. Вместе с тем нужно отметить включенные в обновленную редакцию Конституции РФ дефиниции, раскрывающие понятия «Конституционный Суд Российской Федерации» и «Прокуратура Российской

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Федерации», которые были впоследствии перенесены в соответствующие законы, определяющие полномочия названных органов.

Следующим приемом юридической техники выступают декларации. Применительно к конституции как фундаментальному нормативному акту политико-правового характера декларативность не стоит рассматривать как недостаток, поскольку основной закон является актом, провозглашающим общественный и государственный идеал, стратегические направления развития общества. Эту функцию и призваны выполнять определительно-установочные или декларативные нормы права, указывающие на ценности, наполняющие Конституцию РФ «духом», который влияет на применение ее «буквы», придавая системность и общий смысл нормативным предписаниям конституционного права. До внесения поправки декларации содержались в основном в преамбуле и главах 1 и 2 Конституции РФ. После внесения поправки декларативные положения появились в статьях 67, 67.1, 68, 69, 75, 75.1, 79, 79.1 Конституции РФ, поэтому Конституционный Суд РФ в своем заключении назвал их изменениями, уточняющими конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутригосударственных и международных отношениях, а также затрагивающими вопросы общероссийской государственной идентичности. Речь идет об обеспечении государством защиты суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации; констатации факта российского правопреемства по отношению к СССР; почитании памяти защитников Отечества, обеспечении государством защиты исторической правды, запрете на умаление значения подвига народа при защите Отечества; провозглашении детей важнейшим приоритетом государственной политики России, культуры – уникальным наследием российского многонационального народа; поддержке соотечественников, проживающих за рубежом; об уважении государством труда граждан, создании условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, взаимного доверия государства и общества; принятии государством мер по поддержанию и укреплению мира, безопасности, недопущению вмешательства во внутренние дела государства. Очевидно, что большинство указанных декла-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

раций не несут содержательной юридической нагрузки, сформулированы предельно абстрактно, с использование оценочных понятий, таящих опасность субъективной интерпретации. Обращаем внимание, что все эти содержательно разнородные декларации помещены в главу «Федеративное устройство», хотя они не имеют отношения к названному предмету регулирования, что в целом нарушает требование согласованности различных частей нормативного правового акта.

Особо следует выделить изобретательность разработчиков проекта Закона о поправке при формулировании части 2 статьи 67 Конституции РФ. Речь идет по сути об альтернативной преамбуле (вводной части), поскольку текст «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство» представляет собой отредактированный текст Преамбулы Конституции РФ, правда, преамбула составлена от имени многонационального народа Российской Федерации, а не от государства, но формулировки «сохраняя исторически сложившееся государственное единство», «чтя память предков» присутствуют в ней. Вероятно, такой нетривиальный способ позволил обойти правило юридической техники, не позволяющее вносить изменения в неизменяемые структурные элементы нормативного правового акта, в частности Конституция РФ прямо запрещает изменять главы 1, 2 и 9, а поскольку преамбула составлена от имени народа, и принята вместе с остальными частями Конституции всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, изменения в нее также недопустимы. Таким образом в действующей редакции Конституции РФ благодаря усилиям разработчиков уживаются два набора правовых ценностей. В преамбуле декларируются такие ценности, переданные предками, как любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость; права и свободы человека, гражданский мир и согласие, демократия, осознание себя частью мирового сообщества. В «альтернативной преамбуле» провозглашены идеалы в целом, без конкретизации их содержания и вера в Бога, не смотря на светский характер

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

государства и запрет на установление обязательной или государственной идеологии. Однако систематическое толкование части 2 статьи 67.1 в связи с частью 3 этой же статьи позволяет уточнить содержание идеалов. Это память о защитниках Отечества, подвиг народа при защите Отечества, историческая правда, патриотизм, гражданственность и уважение к старшим. На наш взгляд, принципиальное отличие двух систем духовных ценностей, декларируемых преамбулой и анализируемой статьей Конституции, кроется в их назначении, в идейном посыле. Представляется, что в преамбуле задана перспектива дальнейшего развития народа как части мирового сообщества в русле общечеловеческих ценностей, в то время как в статье 67.1 провозглашается курс на сохранение и воспроизведении в новом поколении набора традиционных ценностей, накопленных в рамках «преемственности в развитии государства». Кроме того, есть еще одно важное отличие сравниваемых фрагментов Конституции. В преамбулу, как того требует юридическая техника, не включаются нормативные предписания (запрет, дозволение и позитивное обязывание), в ней нет положений, выполняющих регулятивную функцию. Но в ней пафосным, торжественным, как того требует статус Конституции, стилем выражены мотивы, обстановка, цели и задачи принятия основного закона, ценности и идеалы, способствующие адекватному и единообразному пониманию и применению норм конституционного права всеми субъектами правоотношений. В статью 67.1 помимо декларативных положений включены и нормативные предписания, получающие развитие в источниках других отраслей права. Так, «умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается», то есть запрещено. За нарушение правового запрета следует юридическая ответственность в рамках санкций, установленных уголовным законом либо законом об административных правонарушениях. РФ «обеспечивает защиту исторической правды», следовательно, за посягательство на нее тоже должна быть установлена юридическая ответственность.

Выше мы обращались к содержательным и структурным требованиям юридической техники, в заключении исследования выскажем ряд оценок со-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

блюдения языковых правил. Точность, ясность, полнота выражения воли законодателя, доступность – таким требованиям должен соответствовать язык нормативного правового акта. На наш взгляд, часть 2 статьи 67.1 настолько сложна конструктивно, что смысл ее неочевиден для широкого круга лиц. Кроме того, словосочетания «историческая правда» и другие, использованные в данной статье, не получив легального определения, также могут быть интерпретированы по-разному в зависимости от уровня образования и политических убеждений толкующего субъекта. В равной мере это замечание относится и к другим выражениям в статьях, например, «человек труда» в статье 75.1, «общероссийская культурная идентичность» в части 3 статьи 69. Эти примеры свидетельствуют о том, что единый стиль в поправке к Конституции РФ не выдержан, первое словосочетание использовалось в советской публицистике и пропаганде, второе явно заимствовано из научных культурологических исследований.

Проведенный технико-юридический анализ поправки к Конституции РФ не охватывает все блоки требований, которым должен соответствовать нормативный правовой акт, но содержательные, структурные и языковые правила, примененные в ходе оценки изменений, внесенных в Конституцию РФ, позволили автору сделать ряд критических замечаний. Недостатки, отмеченные выше, отчасти объяснимы той спешкой, с которой шла конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации, отчасти – соображениями политической целесообразности акторов конституционного процесса, отчасти – сознательным отступлением от требования юридической техники.

Список литературы

1. Кашанина Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2007. – 512 с.

2. Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными общероссийским голосованием. Гимн, герб и флаг Российской Федерации. – М.: АСТ, 2020. – 64 с.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

3. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации; под ред. Член-корр. Т.Я. Хабриевой, проф. Н.А. Власенко. – М.: Эксмо, 2010. – 272 с.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)