

УДК 342

## ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ПРИ ИЗМЕНЕНИЯХ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ В 2020 ГОДУ И ПОСЛЕДУЮЩЕМ ПРИНЯТИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ

© 2024 г. С. П. Степкин

*Российский государственный социальный университет, г. Москва*

*E-mail: stepkin.sciences@mail.ru*

Поступила в редакцию 08.08.2024 г.

**Аннотация.** В статье автор анализирует конституционные новеллы 2020 года, в том числе появление единой системы публичной власти, замену членов Совета Федерации на сенаторов Российской Федерации, изменение статуса данных лиц и состава верхней палаты российского парламента, а также отмечает несоответствие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» нормам статьи 104 Конституции РФ в части наименования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Особенное внимание обращено на нарушение в результате внесенных изменений юридической техники в тексте Основного Закона страны, а также наличие в его тексте и действующих сенаторов Российской Федерации, и прекративших свое существование членов Совета Федерации. В качестве изменения ситуации предлагается урегулировать имеющиеся противоречия при последующих изменениях Конституции страны и привести Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в соответствие с нормами Конституции РФ.

**Ключевые слова:** конституционные новеллы, Конституция, Совет Федерации, член Совета Федерации, сенатор Российской Федерации, коллизии, законодательные органы, юридическая техника, единая система публичной власти, право граждан на обращение, сенат.

**Цитирование:** Степкин С. П. Проблемы соблюдения юридической техники при изменениях Конституции России в 2020 году и последующем принятии федеральных законов // Государство и право. 2024. № 11. С. 200–203.

DOI: 10.31857/S1026945224110181

## PROBLEMS OF COMPLIANCE WITH LEGAL TECHNOLOGY DURING THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF RUSSIA IN 2020 AND THE SUBSEQUENT ADOPTION OF FEDERAL LAWS

© 2024 S. P. Stepkin

*Russian State Social University, Moscow*

*E-mail: stepkin.sciences@mail.ru*

Received 08.08.2024

**Abstract.** In the article, the author analyzes the constitutional novelties of 2020, including the emergence of a unified system of public power, the replacement of members of the Federation Council with senators of the Russian Federation, the change in the status of these persons and the composition of the upper house of the Russian Parliament, and also notes the inconsistency of the Federal Law “On General Principles of the organization of public Power in the subjects of the Russian Federation” with the norms of Article 104 of the Constitution Of the Russian Federation in terms of the names of the legislative (representative) bodies of the subjects of the Russian Federation. Special attention is paid to the violation of legal technique in the text of the Basic Law of the country as a result of the changes made and the presence in the Constitution of the Russian Federation of both current senators of the Russian Federation and members of the Federation Council, who ceased to exist. As a change in the situation, it is proposed to resolve the existing contradictions with subsequent amendments to the Basic Law of the country and bring the Federal Law “On General Principles of the Organization of Public Power in the subjects of the Russian Federation” in accordance with the norms of the Constitution of the Russian Federation.

**Key words:** constitutional novelties, Constitution, Federation Council, member of the Federation Council, senator of the Russian Federation, conflicts, legislative bodies, legal technique, unified system of public authority, citizens' right to appeal, senate.

**For citation:** Stepkin, S.P. (2024). Problems of compliance with legal technology during the amendments to the Constitution of Russia in 2020 and the subsequent adoption of federal laws // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 200–203.

Верховенство Конституции и значимость ее норм ни у кого не вызывает сомнений, однако с учетом того, как стремительно меняется жизнь, ее социальные и политико-правовые аспекты, текст даже самого главного документа страны нуждался в корректировке. Ведь с момента принятия Конституции на общенародном голосовании прошло более четверти века, изменилась геополитическая ситуация, выросло новое поколение граждан.

И такие работы по внесению изменений в Конституцию РФ были начаты в январе 2020 г., когда Президент РФ В.В. Путин, оглашая свое Послание Федеральному Собранию (далее — Послание), прямо предложил внести поправки по 10 ключевым пунктам<sup>1</sup> и в тот же день образовал рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Основной Закон страны, куда вошли 75 авторитетных политиков и ученых, представляющих различные направления науки<sup>2</sup>. Данной группой была проведена колоссальная работа — рассмотрено более 500 предложений<sup>3</sup>. 16 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ заключил, что предлагаемые изменения не противоречат Конституции РФ<sup>4</sup>. И уже 1 июля 2020 г. изменения были одобрены в ходе общероссийского голосования.

Полагаем, что ключевое изменение Конституции РФ касалось, учитывая прозвучавшее Послание, именно появления в ней единой системы публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132), в которую входят органы местного самоуправления и органы

государственной власти. Однако в юридической литературе видим, что авторитетными учеными понятие «публичная власть» трактуется более широко<sup>5</sup>, это говорит о том, что приведенный в Основном Законе страны перечень не является исчерпывающим. В ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», принятого уже после внесения рассматриваемых поправок, к единой системе публичной власти отнесены «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности»<sup>6</sup>, т.е. также более широкий, по сравнению с используемым в Конституции РФ, перечень. Вместе с тем органы местного самоуправления и органы государственной власти не были логично заменены в Конституции РФ на органы, входящие в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ст. 33, ч. 2 ст. 40, ч. 2 ст. 46, ч. 2 ст. 68, ч. 2 ст. 97, ст. 103<sup>1</sup>, ч. 1.1 ст. 131, ч. 3 ст. 132, ст. 133), что представляется неверным. Таким образом, например, достаточно значимое для граждан конституционное право на обращение в Основном Законе закреплено в отношении обращений в органы местного самоуправления и органы государственной власти (ст. 33), но не органов, входящих в единую систему публичной власти. Этот недостаток вынужденно восполняется принятым еще в 2006 г. Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>7</sup>, но не в высшем нормативном правовом акте Рос-

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/62582> (дата обращения: 02.08.2024).

<sup>2</sup> См.: распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 15.01.2020. № 0001202001150021.

<sup>3</sup> См.: URL: <https://www.interfax.ru/russia/695226> (дата обращения: 02.08.2024).

<sup>4</sup> См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 16.03.2020. № 0001202003160037.

<sup>5</sup> См.: Мигущенко О.Н. Единая система публичной власти как фактор национальной безопасности Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 1. С. 7; Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юрид. обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 196; Авакьян С.А. Российский конституционализм: размышления о юбилейных итогах и перспективах // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 10, 11; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997. С. 30, 31; Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал рос. права. 2009. № 7. С. 3, 13; Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 34–37.

<sup>6</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 08.12.2020. № 0001202012080064.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Росс. газ. 2006. 5 мая.

сийской Федерации. Аналогичная ситуация и с другими конституционными правами.

Анализируя другие принятые изменения, следует отметить, что как-то незаметно для всех одновременно с крайне важными конституционными изменениями члены Совета Федерации превратились в сенаторов Российской Федерации. В обозначенном Послании данный вопрос не поднимался. При этом сегодня сенаты функционируют примерно в 25% стран, среди которых Австралия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Испания, Италия, Канада, Польша, США, Филиппины, Франция, Чили, ЮАР, но не Россия. В научной литературе одним из первых на проблему введения в Конституцию РФ термина «сенатор» обратил внимание Е.О. Мадаев<sup>8</sup>.

Так что же все-таки произошло? Должность «сенатор» (лат. *senātor*) происходит из Древнего Рима и не свойственна России. Хотя справедливости ради отметим, что в нашей стране Сенат был учрежден Петром I в 1711 г. и просуществовал до упразднения в конце 1917 г. Фактически он заменял доверенных лиц государя, которые вели дела во время его отъездов, координировал работу других органов и надзирал за ними, а также являлся высшим судебным органом. По численности он состоял всего из девяти человек: граф, боярин, четыре князя, генерал-кригсцальмейстер, генерал-квартирмейстер и обер-секретарь<sup>9</sup>. Тогда наименование членов Сената сенаторами было вполне объяснимым, но сегодня сената в России нет и не предвидится, а Совет Федерации отличается от сената не только названием, но и порядком формирования. Собственно, именно поэтому представители субъектов Российской Федерации, входящих в состав Совета Федерации (по одному от исполнительной и законодательной власти), именовались его членами. Наименование «члены» всегда настораживало теперь уже сенаторов Российской Федерации, однако стоило ли так резко от этого отказываться, да еще и такими кардинальными методами?! При этом следует отметить, что и в публикациях, и в телевизионных и радиоэфирах журналисты и эксперты часто называли членов Совета Федерации сенаторами задолго до данных изменений в Основном Законе страны. В результате произошедшей конституционной реформы сенатор не только стал смысловым оторван от органа, в котором он осуществляет свою деятельность — Совета Федерации и субъекта Российской Федерации, который он представляет, что не сделано, например, в отношении депутатов Государственной Думы (здесь сохранены и привязка к органу, и тонкий «намеки» на то, что он представляет конкретных избирателей и поэтому не именуется «Российской Федерации»), но и возведен в ранг высших лиц, практически как Президент РФ, так как содержит в наименовании своей должности «Российской Федерации». Иными словами, незаметно изменилось не только название, но и конституционно-правовой статус этих лиц. Однако сенатора от исполнительного органа, в отличие от депутата, вряд ли можно считать представителем народа, так как он не избирается в результате реального осуществления власти ее единственным источником — народом по итогам выборов. К тому же, произведенные изменения породили правовую неопределенность и нарушили единообразие текста Основного Закона страны. Так, сразу в трех статьях Конституции РФ продолжают фигурировать «члены Совета Федерации» (ст. 134, ч. 2 ст. 135) и «члены палаты» (ч. 4 ст. 105). Таким образом, в результате данных конституционных изменений и нарушения юридической техники в тексте Основного

Закона страны остались и сенаторы Российской Федерации, и члены Совета Федерации, и члены палаты.

Изменился и состав современного Совета Федерации, однако прежде чем перейти к этим изменениям, рассмотрим устройство данного органа с исторической стороны. В декабре 2023 г. верхней палате парламента новой России исполнилось 30 лет, она была сформирована по образу Сената с принятием Конституции РФ 1993 г. Однако Совет Федерации существовал и ранее, в 1990 г., когда в него входили руководители республик СССР и его возглавлял Президент СССР<sup>10</sup>, чем мы обязаны III Съезду народных депутатов СССР. Изначально формирование современного Совета Федерации происходило на основе прямых выборов, его члены именовались депутатами, для которых эта работа не являлась основной, что позволило входить в него руководителям субъектов Российской Федерации. В январе 1996 г. данный орган состоял из руководителей субъектов Российской Федерации и председателей региональных законодательных органов, т.е. высших лиц регионов России, которые таким образом получили доступ к федеральной трибуне и не малую часть времени проводили в командировках в Москве. С конца 2001 г. в состав Совета Федерации входят по одному представителю от исполнительной (по решению руководителя региона) и законодательной власти (по решению законодательного органа).

В результате произведенных в 2020 г. изменений Конституции РФ помимо представителей от исполнительного и законодательного (представительного) органов субъекта Российской Федерации с шестилетним сроком полномочий в него теперь будет входить прекративший свои полномочия Президент РФ (пожизненно) и до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ (семеро из которых — пожизненно). Однако, что это за представители, пока не ясно ни с правовой, ни с практической точек зрения. С 2020 г. по настоящее время они так и не были назначены.

Весьма странная ситуация образовалась и с формулировками в отношении законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, упоминаемых в ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 104 и ст. 134 Конституции РФ, однако здесь противоречия не внутри текста Конституции, а между нормами Конституции и специального закона. К тому же нарушен основной принцип о верховенстве Основного Закона страны и недопустимости принятия противоречащих ему законов (ст. 15).

Так, несмотря на то что ст. 104 Конституции РФ подвергалась изменениям, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в ней были сохранены, что, однако, не помешало принятию и подписанию в развитие конституционной нормы о единой системе публичной власти Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором вместо законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации вдруг появился «законодательный орган субъекта Российской Федерации»<sup>11</sup>. То есть из названия куда-то исчезли представительские функции региональных законодательных органов.

Президент РФ В.В. Путин, особенно подчеркивая необходимость сделать законодательство понятным, обращал

<sup>8</sup> См.: Мадаев Е.О. Теоретико-правовые проблемы введения термина «сенатор» в Конституцию Российской Федерации // Пролог: журнал о праве. 2020. № 3. С. 63–71.

<sup>9</sup> См.: Президентская библиотека рассказывает о Сенате Петра I. URL: <https://www.prlib.ru/news/1331732> (дата обращения: 02.08.2024).

<sup>10</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)), 21.12.2021. № 0001202112210031.

внимание и на важность юридической техники<sup>12</sup>, которая в результате сделанных изменений явно нарушена. М.А. Соколова обращает внимание на то, что нормативный правовой акт нуждается в корректировке по причине юрико-технических дефектов, включающих в себя нарушение «логистических» и «структурных» правил<sup>13</sup>. В рассматриваемом случае представляется, что нарушены оба.

\* \* \*

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что такие формулировки в Конституции РФ и федеральных законах не способствуют открытости и понятности для граждан Основного Закона и иных нормативных правовых актов, формированию доверия к органам публичной власти. А в конечном счете подрывают доверие к российской системе права и не отвечают принципам конституционализма как идеала, к которому должен стремиться народ<sup>14</sup>. При последующих изменениях Конституции РФ необходимо урегулировать имеющиеся противоречия. Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» следует все-таки привести в соответствие с ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 104 и ст. 134 Конституции РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционализм. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2000. С. 304, 305.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 228–232.
3. Авакьян С.А. Российский конституционализм: размышления о юбилейных итогах и перспективах // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 10, 11.
4. Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 34–37.
5. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юрид. обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 196.
6. Мадаев Е.О. Теоретико-правовые проблемы введения термина «сенатор» в Конституцию Российской Федерации // Пролог: журнал о праве. 2020. № 3. С. 63–71.

#### Сведения об авторе

**СТЕПКИН Станислав Павлович** — кандидат юридических наук, доцент, доцент факультета юриспруденции и правового регулирования Российского государственного социального университета; 129226 г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1

7. Мигущенко О.Н. Единая система публичной власти как фактор национальной безопасности Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 1. С. 7.
8. Соколова М.А. Выявление и устранение дефектов нормативных правовых актов в механизме правотворчества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 69, 74.
9. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал рос. права. 2009. № 7. С. 3, 13.
10. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997. С. 30, 31.

#### REFERENCES

1. Avakyan S.A. Constitutionalism. Constitutional law. Encyclopedic Dictionary. M., 2000. Pp. 304, 305 (in Russ.).
2. Avakyan S.A. The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. 2<sup>nd</sup> ed. M., 2000. Pp. 228–232 (in Russ.).
3. Avakyan S.A. Russian constitutionalism: reflections on jubilee results and prospects // Constitutional and Municipal Law. 2024. No. 1. Pp. 10, 11 (in Russ.).
4. Vinokurov V.A. Legislation on public authority in Russia: problems of concept and content // Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 1. Pp. 34–37 (in Russ.).
5. Kobzar-Frolova M.N. The system of public authorities of the Russian Federation: concept, characteristic features, interaction // Siberian Legal Review. 2021. Vol. 18. No. 2. P. 196 (in Russ.).
6. Madaev E.O. Theoretical and legal problems of introducing the term “senator” into the Constitution of the Russian Federation // Prologue: Journal of Law. 2020. No. 3. Pp. 63–71 (in Russ.).
7. Migushchenko O.N. The unified system of public authority as a factor of national security of the Russian Federation // Municipal Service: legal issues. 2022. No. 1. P. 7 (in Russ.).
8. Sokolova M.A. Identification and elimination of defects in normative legal acts in the mechanism of law-making: dis. ... PhD in Law. M., 2018. Pp. 69, 74 (in Russ.).
9. Chirkin V.E. Public power in modern society // Journal of Russian law. 2009. No. 7. Pp. 3–13 (in Russ.).
10. Ebzeev B.S. Constitution. The Rule of Law. The Constitutional Court. M., 1997. Pp. 30, 31 (in Russ.).

#### Authors' information

**STEPKIN Stanislav P.** — PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Faculty of Law and Legal Regulation of the Russian State Social University; 4, bld. 1 Vilgelma Pika str., 129226 Moscow, Russia

<sup>12</sup> См.: Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/71445> (дата обращения: 01.08.2024).

<sup>13</sup> См.: Соколова М.А. Выявление и устранение дефектов нормативных правовых актов в механизме правотворчества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 69, 74.

<sup>14</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционализм. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2000. С. 304, 305; Его же. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 228–232.