

## ПРАВО

Юрий Владимирович КИМ<sup>1</sup>

УДК 342.34:342.571

### А БЫЛА ЛИ РЕФОРМА: К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ЗНАЧЕНИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2020 ГОДА

<sup>1</sup> доктор юридических наук, профессор  
кафедры государственного и административного права,  
Юридический институт,  
Кемеровский государственный университет  
Yu\_kim@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7389-7670

#### Аннотация

Вопрос о том, можно ли рассматривать масштабное изменение текста Конституции России в 2020 г. как конституционную реформу, не так прост. Обычно реформам предшествует основательная подготовка. Реформы, рассчитанные на успех, нуждаются в надлежащем организационном, правовом, доктринальном и кадровом обеспечении. Объективно в российском обществе нарастала потребность в системной корректировке текста Конституции. Общественный запрос на конституционную реформу стал формироваться с момента появления Конституции на свет, что обусловлено множеством существенных недостатков, обнаружившихся в дальнейшем, в ходе ее реализации. Вместе с тем процесс трансформации Конституции стартовал для общества неожиданно, проходил скоротечно, не имел должного обеспечения, привел к неоднозначным и противоречивым результатам. Целью исследования явился анализ

---

**Цитирование:** Ким Ю. В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года / Ю. В. Ким // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 1 (29). С. 136-151.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151

---

---

организационно-правовых, доктринальных и формально-юридических аспектов произведенной новеллизации на основе апробированных научных методов. В результате выявлены существенные отступления от должной правовой процедуры внесения поправок, установленные самой Конституцией и законами. Критически оценены использованные приемы конституционализации законодательства, нарушение структурной и содержательной целостности текста, погрешности технико-юридического характера, правовое значение проведенного плебисцита по вопросу одобрения изменений в Конституции России. В этой связи сохраняет свою актуальность вопрос о состоянии конституционализма в России и возможных мерах по его укреплению.

#### **Ключевые слова**

Конституция, конституционализм, конституционный строй, публичная власть, реформа, поправка, новелла, Президент, Конституционный Суд.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151**

#### **Введение**

Внесение объемных изменений в текст Конституции Российской Федерации в июле 2020 г. получило название «конституционной реформы». Если же приглядеться к тому, как была организована работа над поправками и к каким результатам она привела, то невольно задаешься вопросом: а была ли реформа?

В авторитетных словарях под реформой подразумеваются коренные преобразования в каких-нибудь сферах государственной, экономической и политической жизни, но не затрагивающие *основ существующего социального строя, в целом имеющие прогрессивный характер* [16, с. 678; 20, с. 580].

Если обратиться к количественным параметрам, то новеллизация действительно имела масштабный характер. Примерный объем поправок составил 30% к первоначальному тексту Конституции (прежняя редакция включала 11 536 слов, новая — 14 797). Вместе с тем для объективной оценки правового значения изменений, которые претерпел Основной закон, опора лишь на количественные характеристики недостаточна. Экспертной оценке должны подвергаться разные аспекты произошедшего события, несомненно значимого в политико-правовом отношении — и организационно-правовые, и доктринальные, и технико-юридические, и прочие. Ибо беспристрастная оценка того, что происходит с нашей Конституцией, невозможна без опоры на системный подход. Тем более что мнения и оценки, в том числе и в сообществе государствоведов, отличаются редкостной пестротой [3-4, 6-9]. При этом всё же преобладают критические суждения и выводы.

#### **Методы**

Методологическую основу статьи составляют традиционные приемы исследования — как общенаучные, так и специальные, — применяемые в конституционно-правовых разработках комплексного характера: системный, логический,

статистический подходы, а также сравнительно-правовой, специально-юридический и др. методы.

В частности, представляющим более широко и объективно подходы к оценке правового значения поправок к Конституции РФ явился метод сравнительно-правового исследования.

При этом наиболее широко использованным и продуктивным при анализе внесенных новелл явился специально-юридический (формально-правовой или же нормативно-догматический) метод.

### **Обсуждение и результаты**

Следует отметить, что объективно общественный запрос на конституционную реформу — и именно со стороны сообщества конституционалистов — действительно был и для этого имелись резонные основания. Он начал формироваться чуть ли не с самого появления на свет Конституции РФ. Это было обусловлено множеством существенных дефектов и пробелов, вкрапившихся в текст при доработке проекта, осенью 1993 г. По свидетельству С. С. Алексеева, принимавшего деятельное участие в работе Конституционного совещания, завершающие проработки текста Конституции шли внутри административного аппарата; производившиеся корректировки были известны лишь посвященным. Мало того, сам С. С. Алексеев и другие авторы проекта «демонстративно» не были допущены к завершающему этапу работы над конституционным текстом непосредственно перед референдумом [1, с. 34]. По его мнению, недостатки Конституции не сводились к одним лишь недоработкам, упущениям, огрехам в юридических конструкциях. Существенным недостатком явилась неоднородность текста Конституции. В нем наряду с фундаментальными демократическими основами и соответствующими началами (разделением властей, парламентаризмом и др.) обнаружился фрагменты иной направленности, обрисовывающие действительные государственно-властные приоритеты. Они послужили известным основанием для формирования образа Конституции, не согласующегося с ее базовыми положениями [1, с. 28-29]. С. С. Алексеев акцентировал внимание на наличии большого количества наслоений и «несистемных» фрагментов [1, с. 36]. Главную же опасность он видел в том, что Конституция РФ закладывает предпосылки для наделения Президента РФ неограниченными полномочиями по управлению страной, становления авторитарного режима. И вся Конституция РФ была пронизана этим духом [1, с. 29-33].

В последующем, с накоплением правоприменительной практики, потребность в системной корректировке Конституции (вплоть до постановки вопроса о ее пересмотре) лишь нарастала. Эта проблема была предметом неослабевающих научных дискуссий, рассматривалась периодически на самом высоком уровне управления страной, в том числе и с участием ведущих правоведов-конституционалистов страны. И реакция обычно была сдержанной, мотивированной необходимостью бережного отношения к действующему Основному закону и нераскрытостью в полной мере его регулятивного потенциала.

Вместе с тем поправки в Конституцию вносились. Характерно, что они для большинства были неожиданны и не являлись ответом на те проблемные вопросы, которые обозначались специалистами. Как правило, инициатива поправок исходила сверху, преследовала иные цели и реализовывалась «аврально». Так было в 2008 г., когда произошло увеличение сроков полномочий Президента и Государственной Думы. История повторилась в 2014 г., когда подверглась корректировке глава 7 о судебной власти и был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ. Наконец, нечто аналогичное произошло и в 2020 г., когда стало известно о намечающихся изменениях в Конституции и о проведении в короткий срок «общероссийского голосования» по вопросу об их одобрении.

Как известно, всякая масштабная реформа требует серьезной подготовки, и в работу над ее организацией вовлекается достаточное количество профессионалов. Особенно когда речь идет о преобразованиях институционально-правового характера, требующих фундаментальной проработанности. Если этого не происходит, всё делается спонтанно, то неизбежны серьезные институциональные провалы. К сожалению, прецеденты подобной порочной практики в сфере законотворчества и конституционного строительства у нас приобретают регулярный характер и становятся неустранимой составляющей отечественной государственно-правовой традиции.

Интерес к процессу трансформации Конституции РФ был проявлен и со стороны международных наблюдателей. Так, обстоятельное Заключение представлено Европейской комиссией за демократию через право — консультативным органом по конституционному праву при Совете Европы (Венецианская комиссия) (март 2021 г.) [21].

Венецианская комиссия положительно оценила отдельные поправки, в частности:

- усиление защищенности социальных прав;
- ограничение периода пребывания в должности Президента двумя сроками;
- правомочие Президента обращаться в Конституционный Суд с запросом о предварительной проверке конституционности федеральных законов;
- придание конституционного статуса Государственному Совету, действовавшему на основании лишь подзаконного правового акта;
- расширение института парламентского контроля, в том числе благодаря возможности направления запросов к руководителям государственных органов и «заслушивать» годовой доклад Генерального прокурора Российской Федерации и пр.

Вместе с тем она критически отнеслась к следующим позициям.

Небезупречными и не согласующимися со ст. 135 и 136 Конституции РФ явились реализованные процедуры принятия поправок (включая общероссийское голосование); по значимости новелл и глубине затрагиваемых вопросов требовался созыв Конституционного собрания.

Изложенное находится в очевидном противоречии со ст. 16 Конституции, провозглашающей неизбежность основ конституционного строя.

Поправки непропорционально усилили позицию Президента Российской Федерации и усилили дисбаланс в системе разделения властей, установленной Конституцией.

Конституционные оговорки относительно сроков полномочий действующего и предыдущего президентов основываются на приеме *ad hominem* (т. е. рассчитанном на чувства, а не на разум) и противоречат духу принятой поправки, ограничивающей мандат президента двумя сроками.

Произошло расширение полномочий Президента за счет Председателя Правительства, что привело к «маргинализации» статуса последнего.

Увеличение числа сенаторов, назначаемых Президентом, создает предпосылки для усиления зависимости Совета Федерации от исполнительной власти и эффективность реализуемой им функции парламентского контроля.

Поправки снижают уровень самостоятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Предоставление Президенту права инициировать перед Советом Федерации прекращение полномочий председателей высших судов, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов на очень неопределенном основании существенным образом затрагивают принцип независимости судей и вместе с иными поправками, относящимися к судебной системе, создает опасность для верховенства закона в Российской Федерации.

Как представляется, в целом выводы, к которым пришла Венецианская комиссия, обоснованы и объективны. По большинству позиций они совпадают с мнением многих отечественных авторов, высказывавшихся по данному вопросу [7, с. 22-31; 9].

Между тем Венецианская комиссия многие важные моменты упустила. Или обошла...

Например, касаясь организационно-правового аспекта, нельзя пройти мимо вопроса о наличии надлежащих правовых оснований (или же соблюдения юридических процедур) для запуска конституционной реформы и процесса подготовки к проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ. Правовым актом, введшим внеконституционный институт общероссийского голосования, аналогичный конституционно установленному референдуму как *форме высшего непосредственного выражения власти народа* (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), явилось распоряжение Президента РФ от 14.02.2020 № 32-рп «Об обеспечении участия граждан Российской Федерации в решении вопросов о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации» [15]. Известно, что в российском законодательстве отсутствует подробная регламентация нормотворческой компетенции главы государства. Согласно ч. 1 ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Указы

обычно издаются Президентом РФ при реализации им своих конституционных полномочий и имеют нормативный характер. Распоряжения, как правило, принимаются по вопросам организационно-оперативного характера, адресуются узкому кругу лиц, ограничены по пространству и времени действия, имея по преимуществу локальный характер, не содержат правовых норм и, стало быть, источниками права не являются.

Между тем нормативный характер распоряжения Президента РФ от 14.02.2020 № 32-рп налицо. Им не только вводится новый государственно-правовой институт *учредительной природы* в виде общероссийского голосования, но и адресуются предписания *всем* «органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным государственным органам и организациям подготовиться к проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» (п. 1). Президент РФ возлагает на Центральную избирательную комиссию РФ организацию подготовки проведения общероссийского голосования, что прямо не отнесено Конституцией РФ и федеральными законами к его компетенции (п. 2). Соответствующие предписания, также не согласующиеся с Конституцией РФ и федеральными законами, сформулированы в адрес Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностных лиц.

Нет легальных оснований рассматривать данное распоряжение в качестве акта, изданного в порядке, опережающем принятие законодательных актов. Как некогда было установлено Конституционным Судом РФ, правомерно издание Президентом *указов*, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. Такие *указы не должны противоречить* Конституции РФ и федеральным законам. Их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов [17]. Во-первых, это не указ. Во-вторых, распоряжение безусловно противоречит Конституции РФ.

К организационно-правовым, а точнее, процессуально-процедурным аспектам следовало бы отнести ход подготовки и проведения общероссийского голосования. Думается, что здесь оценки Венецианской комиссии в целом справедливы. Помимо прочего, отмеченного ею в Заключении, представляется бросающимся в глаза, и потому еще более обескураживающим и дискредитирующим институт всенародного голосования, факт подмены агитационной кампании по выносимым на него вопросам (ведь речь всё-таки идет о прямом народном волеизъявлении, осуществляемом с соблюдением хоть каких-то приличествующих ему правовых традиций) политической рекламой, осуществляемой известными деятелями культуры, параллельно задействованными в рекламе коммерческой (например, услуг различных банков, включая небезызвестную банковскую карту «Халва» Совкомбанка).

Касаясь доктринальных аспектов, затронем лишь отдельные из многих прочих вкрапившихся в текст поправок, небезупречных в теоретико-методологическом и правовом планах положений.

Первое касается *публичной власти*. В тексте Конституции РФ термин «публичный» употреблен в пяти несовпадающих по смыслу словосочетаниях: «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71), «органы публичной власти» (п. «е.5» ст. 83), «основы публичного правопорядка» (п. «б» ч. 5.1 ст. 125), «осуществление публичной власти» (ч. 3 ст. 131), «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132).

Прежде всего, представляется сомнительной поправка к п. «г» ст. 71 Конституции РФ об «организации публичной власти» по двум причинам.

Во-первых, термин этот, равно как и остальные приведенные, имеет существенную смысловую неопределенность. Вкладываемое в него понятие нельзя считать вполне устоявшимся в теоретическом отношении, несмотря на то, что Федеральным законом от 08.12.2020 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [12] как будто дано законодательное определение единой системы публичной власти. Под ней подразумеваются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности» (ч. 1 ст. 2).

Достаточно вспомнить о том, что носителями публичной власти на самом деле являются не только государственные и муниципальные органы. Ими могут быть так называемые «юридические лица публичного права» (например, государственные корпорации), наделяемые соответствующими публично-властными функциями федеральными законами и подзаконными актами (Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», ОАО «РЖД» и прочие подобные формирования, в том числе регионального и местного значения). Более того, на сайте федеральных органов исполнительной власти государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос» обозначены как «уполномоченные органы управления в отдельных отраслях» [19]. В качестве фактических носителей публичной (политической) власти следует рассматривать политические партии, ведущие фракционную деятельность в парламенте, либо участвующие в избирательных кампаниях, формировании и деятельности избирательных органов, органов публичной власти субъектов РФ и т. д. Круг субъектов публично-властной деятельности существенно расширился в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14] и внесением соответствующих изменений в Гражданский кодекс РФ (ч. 3 ст. 50). Поэтому система публичной власти, действующая в нашей стране, изначально не вписывается в рамки, обрисованные соответствующими поправками к Конституции и приведенной законодательной формулой.

Во-вторых, даже если ограничиться составом государственных и муниципальных органов, то отнесение данного вопроса в условиях федеративной государственности к исключительному ведению Российской Федерации является некорректным. Поскольку фактически в сфере организации публичной власти

Конституция РФ наделяет субъекты РФ и муниципальные образования известными самостоятельными полномочиями по всему комплексу вопросов организационно-правового характера, начиная с создания нормативно-правовой базы до образования, формирования и регулирования деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и пр. Наверное, это положение уместней было бы включить в ст. 72, определяющую круг совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В-третьих, основанием для неограниченного расширения правоприменительных дискреций для Конституционного Суда РФ становится норма, предоставляющая правомочие разрешать вопрос о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит *основам публичного правопорядка* Российской Федерации (п. «б» ч. 5-1 ст. 125). При отсутствии отчетливого представления о единой системе публичной власти вряд ли возможно и имеет реальную перспективу рассматривать категорию «основы публичного правопорядка», имеющей такую же смысловую неопределенность, в качестве приемлемой и допустимой для целей правоприменения юридической модели.

В целом же, повторимся, данные поправки кажутся избыточными, нецелесообразными, вконец размывающими и запутывающими представления о государственной власти и механизме государства. Это — с одной стороны. С другой стороны, тезис о главе государства, обеспечивающего «согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 80), не имеет зримых очертаний и границ в функциональном плане. Он попросту лишен рационального смысла и усиливает иллюзию всевластия главы государства. И вряд ли такого эффекта на самом деле осознанно добивался конституционный законодатель.

К разряду казуистичных относятся поправки к п. «б» ст. 83 Конституции РФ, ч. 1 ст. 110, согласно которым Президент РФ «осуществляет *общее руководство* Правительством Российской Федерации»; «исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под *общим руководством* Президента Российской Федерации».

В теории управления является аксиоматичным положение о том, что *общее руководство* — это организационная функция, относящаяся к исключительной прерогативе *высшего руководителя (руководства) организации*, заключающаяся в интеграции, координации и руководстве различными видами функциональной деятельности для достижения общих целей *этой организации* [2, с. 91-92]. В соответствии со ст. 113 Конституции РФ, Председатель Правительства РФ *организует работу* Правительства РФ и несет *персональную ответственность* за осуществление возложенных на последнее полномочий. При этом в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ осталась неизменной норма о том, что Председатель РФ *возглавляет* Правительство РФ (ч. 1 ст. 24).

А может быть, здесь нет никакой ошибки? И рассматриваемая поправка на самом деле закрепляет сложившееся status quo, дававшее резонный повод для рассмотрения системы исполнительной власти России в качестве модификации «бицефальной» организационной структуры. В чем в таком случае казуистика? В том, что при рассмотрении всех приведенных положений во взаимосвязи, складывается анекдотическая ситуация: руководит организацией одно лицо, а организует работу и несет всю ответственность за ее результаты другое... Видимо, всё же, мы имеем дело с очередным институциональным недоразумением. Между тем Венецианская комиссия абсолютно права в том, что на самом деле при таком подходе маргинализируется и ослабляется роль Председателя Правительства РФ.

В технико-юридическом отношении характерными и наиболее широко использованными явились два приема корректировки содержания Конституции РФ:

- 1) перефразирование имеющихся в тексте Основного закона положений глав 1 и 2 и дополнительное их включение в иные главы (в основном, в главу 3);
- 2) перенесение («конституционализация») норм действующих федеральных законов (о труде, о государственной службе, о противодействии коррупции, о выборах и др.) (ч. 5 ст. 75, ч. 2 ст. 81, ч. 1 ст. 97, ч. 1 ст. 97, п. «е» ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129 и др.).

Примером перефразировки одного из тезисов Конституции является следующее положение, вызвавшее заметный общественный резонанс: «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*» (ч. 2 ст. 67.1). Нетрудно заметить, что он воспроизводит чуть ли не дословно фрагмент преамбулы Конституции РФ: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... *сохраняя исторически сложившееся государственное единство... чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость*, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы...». Думается, что примененная тавтология могла бы с некоторыми натяжками рассматриваться в качестве риторического приема либо фигуры речи, добавляющих пафоса некогда сформулированному суждению. Но оправдан ли такой подход к конституционным положениям?

Характерными и многократно воспроизведенными вариациями переноса положений текущего законодательства в текст Конституции РФ являются ограничения, установленные для занятия государственных должностей Российской Федерации и ее субъектов (наличие гражданства иностранного государства, вида на жительство, счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации и пр.). Как известно, они установлены многочисленными федеральными законами как общего характера (например, Федеральным законом от 25.12.2008

№ 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и т. д.), так и тематическими, устанавливающими статус лиц, занимающих соответствующие должности (уполномоченных по правам человека, прокуроров, судей, депутатов и пр.).

Представляется парадоксальным с точки зрения техники юриспруденции такой подход конституционного законодателя, когда после неоднократного воспроизведения в текущем законодательстве одних и тех же норм-ограничений (что само по себе казуистично), они также многократно — десять раз (!) — дублируются в Конституции РФ применительно ко всем лицам, занимающим государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы (п. «т» ст. 71), в том числе к высшему должностному лицу субъекта РФ (п. 3 ст. 77), руководителям федерального государственного органа (ч. 5 ст. 78), Президенту РФ (ч. 2 ст. 81), сенаторам РФ (ч. 4 ст. 95), депутатам Государственной Думы РФ (ч. 1 ст. 97), Уполномоченному по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103), Председателю Правительства РФ, его заместителям, федеральным министрам и руководителям органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 110), судьям (ст. 119), прокурорам (ч. 2 ст. 129).

Возникает вопрос: каково правовое значение проиллюстрированной схемы так называемой «конституционализации» ограничений и запретов, установленных в текущем законодательстве? Другой вопрос: в чем смысл дублирования в тексте Конституции РФ законодательных положений, скажем, о гарантиях минимальной оплаты труда не менее величины прожиточного минимума (ч. 5 ст. 75), если механизм формирования последнего показателя находится за рамками конституционного регулирования и полностью зависит от усмотрения правительства? Следующий вопрос: является ли вообще удовлетворительной и отвечающей правовым началам конституционализма практика возведения в ранг конституционных положений неких «добрых намерений», прежде продекларированных многократно в законодательных актах, но без закрепления в конституции адекватного механизма обеспечения?

Приведем еще один очевидный и уже неустрашимый «ляпсус» конституционного законодателя. Поправками к ст. 95 Конституции РФ государственная должность члена Совета Федерации переименована в должность сенатора Российской Федерации, что нашло отражение в заново принятом Федеральном законе от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [13] и ряде иных законодательных актов. Однако в ст. 134 и ч. 2 ст. 135 наименование этой должности останется неизменным — член Совета Федерации.

К сожалению, подобного рода необъяснимых с точки зрения логики и здравого смысла нововведений набирается довольно много. Их не охватить в рамках одной журнальной публикации.

Весьма незавидной в этом процессе выглядела роль Конституционного Суда РФ, функциональная направленность которого в структуре государственности приобрела отчетливо двойственный характер. С одной стороны, он на протяжении длительного времени позиционировался и самоутверждался — возможно, резонно, и это навевало известные оптимистические настроения — в качестве единственного легитимного субъекта конституционализации [10] и генератора «судебного („живого“) конституционализма» [5, с. 45]; с другой стороны, «тенденция была такова, что Конституционный Суд подстраивается под генеральную политическую линию, всё более встраиваясь в „вертикаль власти“» (Н. В. Витрук) [18]. В свете наблюдаемой тенденции положительное заключение Конституционного Суда РФ, шаг за шагом уступавшего свои позиции перед этой самой «генеральной политической линией», по всем без исключения правовым вопросам, затрагиваемым поправками к Конституции РФ, выглядело парадоксальным, но вполне предсказуемым...

### Заключение

Конституция РФ стала более многословной, в том числе вследствие включения в нее новых нагромождений лексических единиц (терминов), абстрактных, либо страдающих существенной смысловой неопределенностью и потому не несущих регулятивной нагрузки («идеалы и вера в Бога», «организация публичной власти», «устойчивый экономический рост и повышение благосостояния граждан», «взаимное доверие государства и общества», «социальное партнерство», «солидарность поколений», «экономическая, политическая социальная солидарность», «общероссийская культурная идентичность» и пр.), появления новых наслоений и несистемных включений (ч. 5-7 ст. 75, ст. 75.1, ст. 79 (поправка, дублирующая фрагмент поправки в п. «б» ч. 5.1 ст. 125, ст. 79.1), ч. 1 ст. 132 — фрагмент об обеспечении доступности медицинской помощи и т. д.).

Соответственно, структурно-содержательное наполнение Конституции РФ, более или менее упорядоченное прежде, стало рыхлым и алогичным. И, как бы ни отрицали данное обстоятельство авторы поправок, вторжение в основы конституционного строя вопреки требованиям ст. 16 Конституции РФ всё же произошло.

Резонный вопрос: не многовато ли погрешностей и казуистики для одного сезона так называемой «конституционной реформы»?

Если вернуться к началу нашего разговора и попытаться ответить на поставленный вопрос («а была ли реформа?»), то получается, что под популярные дефиниции реформы итоги новеллизации Конституции, похоже, не попадают: и основы конституционного строя затронуты, и прогресс неочевиден.

В свое время О. Е. Кутафин следующим образом — и прозорливо — охарактеризовал действительное положение дел с российским конституционализмом: «Говоря о современном российском конституционализме, нельзя не заметить, что он носит в значительной мере характер мнимого конституционализма, поскольку отличается неустойчивостью, возможностью обращения вспять, очевидной вероятностью перехода конституционных по происхождению и политической терминологии феноменов в свою противоположность — авторитаризм» [11, с. 7].

Что же это было? Закономерный этап «мнимой» конституционализации законодательства или же завершающая фаза деконституционализации действующего Основного закона?

Почему «завершающая»? Потому что на самом деле никакой реформы не было. При этом возникло вполне отчетливое понимание того, что институционально-правовые средства, призванные обеспечивать конституционность правового порядка и нерушимость основ конституционного строя, всё еще слабы и нуждаются в совершенствовании. И на повестке дня вновь с особой остротой, так же, как и в конце 1993 г., всплывает краеугольный для будущности отечественной правовой государственности вопрос: в чем смысл российского конституционализма?

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Алексеев С. С. У истоков Конституции России (субъективные заметки) / С. С. Алексеев. Екатеринбург, 2009. 43 с.
2. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф; под ред. Л. И. Евенко. М.: Экономика, 1989. 519 с.
3. Бабурин С. Н. Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации / С. Н. Бабурин // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 3-6.
4. Боброва Н. А. Конституционная реформа — 2020 как решение проблемы «транзита власти» — 2024 / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3-9.
5. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. М.: Формула права, 2012. 544 с.
6. Клеандров М. И. О проблемных нововведениях 2020 года в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия / М. И. Клеандров // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7-11.
7. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. 2020. Том 15. № 8. С. 22-31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031
8. Кондрашев А. А. Конституционные поправки — 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраняемые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18-29.
9. Конституционная реформа в России 2020 года: политическое и правовое значение: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. с международным участием (4 декабря 2020). Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2021. 186 с.
10. Крусс В. И. Конституционализация национального права и международный правопорядок / В. И. Крусс // Конституция — Основной Закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия): материалы Международной науч.-практ. конф. (Минск, 11-12 марта 2014 г.) / отв. ред. Г. А. Василевич; Белорусский государственный университет. Минск: Право и экономика, 2014. С. 56-58.

11. Кутафин О. Е. Российский конституционализм: монография / О. Е. Кутафин. М.: НОРМА, 2008. 544 с.
12. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.
13. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8585.
14. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4169.
15. Об обеспечении участия граждан Российской Федерации в решении вопросов о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 14 февраля 2020 г. № 32-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 7. Ст. 822.
16. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
17. По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.
18. Судебный («живой») конституционализм: доктрина и практика. Стенограмма Круглого стола кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, 5 марта 2011 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 3. С. 1-30.
19. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации // Официальный сайт Сервера органов государственной власти Российской Федерации «Официальная Россия». URL: <http://gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (дата обращения: 16.10.2021).
20. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
21. CDL-AD (2021)005-e. Russian Federation — Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption, adopted by the Venice Commission at its 126<sup>th</sup> Plenary Session (online, 19-20 March 2021) // Council of Europe; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, 23 March 2021. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)005-e) (дата обращения: 14.02.2022).

**Yuriy V. KIM<sup>1</sup>**

UDC 342.34:342.571

**WAS THERE A REFORM: TO THE QUESTION  
OF THE LEGAL SIGNIFICANCE  
OF THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION  
OF THE RUSSIAN FEDERATION OF 2020**

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Jur.), Professor,  
Department of State and Administrative Law,  
Law Institute of Kemerovo State University  
Yu\_kim@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7389-7670

**Abstract**

The question of whether a major change in the text of the Russian Constitution in 2020 can be considered as a constitutional reform is not that simple. Usually, reforms are preceded by thorough preparation. Successful reforms require adequate organizational, legal, doctrinal and human resources support. Objectively, the need for a systematic adjustment of the text of the Constitution was growing in Russian society. The societal demand for constitutional reform has been developing since the moment the Constitution was adopted. This is due to many flaws and gaps that were found later during its implementation. At the same time, the process of transformation of the Constitution started unexpectedly for society, passed quickly, did not have proper support and led to contradictory results. The purpose of this research is to analyze organizational and legal, doctrinal as well as formal and legal aspects of the innovation based on scientific methods. Moreover, deviations from the due legal procedure for amending stated by the Constitution itself and other laws are identified. The methods used for the constitutionalization of legislation, violation of the structural and content-related integrity of the text, technical and legal errors, the legal significance of the plebiscite on the approval of amendments to the Constitution of Russia are critically assessed. In this regard, the question of the state of constitutionalism in Russia and possible measures to strengthen it remains relevant.

---

**Citation:** Kim Yu. V. 2022. "Was there a reform: to the question of the legal significance of the amendments to the Constitution of the Russian Federation of 2020". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 1 (29), pp. 136-151.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151

---

**Keywords**

Constitution, constitutionalism, constitutional system, public authority, reform, amendment, innovation, President, Constitutional Court.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151**

**REFERENCES**

1. Alekseev S. S. 2009. At the origin of the Constitution of Russia (subjective notes). Yekaterinburg. 43 pp. [In Russian]
2. Ansoff I. 1989. Strategic management. Edited by L. I. Evenko. Moscow: Ekonomika. 519 pp. [In Russian]
3. Baburin S. N. 2021. "The 2020 Constitutional reform in the Russian Federation as a way to strengthen the nation". Constitutional and Municipal Law, no. 1, pp. 3-6. [In Russian]
4. Bobrova N. A. 2021. "The 2020 Constitutional Reform as a solution of the transit of power problem of 2024". Constitutional and Municipal Law, no. 2, pp. 3-9. [In Russian]
5. Bondar N. S. 2012. Judicial constitutionalism in Russia in relation to constitutional justice. Moscow: Formula prava. 544 pp. [In Russian]
6. Kleandrov M. I. 2021. "On challenging justice mechanism novelties of 2020 to the Constitution of the Russian Federation". Constitutional and Municipal Law, no. 1, pp. 7-11. [In Russian]
7. Komarova V. V. 2020. "Constitutional reform 2020 in Russia (selected issues)". Actual Problems of Russian Law, vol. 15, no. 8, pp. 22-31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031 [In Russian]
8. Kondrashev A. A. 2021. "The Constitutional amendments of 2020: on collisions and defects giving birth to unavoidable conflicts between the 'Eternal Chapters' and Chapters 3 to 8 of the Russian Constitution". Constitutional and Municipal Law, no. 3, pp. 18-29. [In Russian]
9. Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation "Constitutional reform in Russia 2020: political and legal significance" (4 December 2020). 2021. Krasnodar: Kuban State University. 186 pp. [In Russian]
10. Kruss V. I. 2014. "Constitutionalization of national law and international law order". Proceedings of the International Scientific and Practical Conference "The Constitution — the main law of the Belarus state and society (to the 20<sup>th</sup> anniversary of the adoption)" (11-12 March 2014, Minsk). Edited by G. A. Vasilevich. Pp. 56-58. Minsk: Pravo i ekonomika. [In Russian]
11. Kutafin O. E. 2008. Russian constitutionalism: monograph. Moscow: NORMA. 544 pp. [In Russian]
12. Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 50 (part 3). Art. 8039. On the State Council of the Russian Federation: Federal Law of 8 December 2020 No. 394-FZ. [In Russian]
13. Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 52 (part 1). Art. 8585. On the procedure of the formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal Law of 22 December 2020 No. 439-FZ. [In Russian]

14. Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. No. 27 (part 1). Art. 4169. On public law companies in the Russian Federation and on amending certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 3 July 2016 No. 236-FZ. [In Russian]
15. Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 7. Art. 822. On ensuring the participation of citizens of the Russian Federation in resolving issues on amending the Constitution of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 14 February 2020 No. 32-rp. [In Russian]
16. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. 1999. Dictionary of the Russian language. Moscow: Azbukovnik. 944 pp. [In Russian]
17. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 1996. No. 3. On verification of the constitutionality of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of 3 October 1994 no. 1969 “On measures to strengthen the unified system of executive power in the Russian Federation” and of paragraph 2.3 of the Regulation on the head of the administration of a territory, region, federal city, autonomous region, autonomous district approved by the named Decree: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 30 April 1996 No. 11-P. [In Russian]
18. Journal of Constitutional Justice. 2011. No. 3. “Judicial (‘living’) constitutionalism: doctrine and practice. Transcript of the Round Table of the Department of State and Administrative Law of the Law Faculty of St. Petersburg State University (St. Petersburg, March 5, 2011)”. 1-30 pp. [In Russian]
19. Official Internet Website of the Server of Public Authorities of the Russian Federation “Ofitsialnaya Rossiya”. Accessed 16 October 2021. <http://gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> [In Russian]
20. Ilichev L. F., Fedoseev P. N., Kovalev S. M., Panov V. G. (eds.). 1983. Philosophic encyclopedic dictionary. Moscow: Sovetskaya entsiklopedia. 840 pp. [In Russian]
21. Council of Europe; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2021. 23 March. CDL-AD (2021)005-e. Russian Federation — Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption, adopted by the Venice Commission at its 126<sup>th</sup> Plenary Session (online, 19-20 March 2021). Strasbourg. Accessed 14 February 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)005-e)