

## РАЗДЕЛ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА: СОДЕРЖАНИЕ И ЦЕЛИ

**Авдеев Дмитрий Александрович**

канд. юрид. наук, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

e-mail: ronner@mail.ru

**Avdeyev Dmitriy Aleksandrovich**

Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Institute of State and Law, University of Tyumen

e-mail: ronner@mail.ru

УДК 342.4

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА КАК ОТРАЖЕНИЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL REFORM OF 2020 AS A REFLECTION OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

**Аннотация.** В статье анализируются конституционные поправки, которые по своему содержанию и объему надлежит рассматривать как конституционно-правовую реформу 2020 года. Автор выделяет некоторые существенные особенности конституционных изменений и их последствия, связанные модернизацией законодательства. Отмечается, что происходящие изменения, обусловленные процессом изменения конституционного текста, оказывают влияние на эволюцию российского конституционализма.

Большинство конституционных поправок фактически направлены на укрепление президентских позиций в системе публичного управления, что в свою очередь, позволяет характеризовать отечественную модель как монархическую. Разделение властей в Российской Федерации стало носить формально-юридический характер, а поручения Президента безоговорочный характер. Объем его полномочий свидетельствует, что Президент Российской Федерации возглавляет систему исполнительно-распорядительных органов.

В заключении автор высказывает предположение, что конституционно-правовая реформа 2020 года является началом процесса подготовки новой российской Конституции, которая будет разработана и принята в ближайшее время.

**Ключевые слова:** конституция, конституционализм, конституционные поправки, правовая реформа, разделение властей, публичная власть.

**Abstract.** The article analyzes the constitutional amendments, which, in terms of their content and scope, should be considered as the constitutional and legal reform of 2020. The author highlights some significant features of constitutional changes and their consequences associated with the modernization of legislation. It is noted that the ongoing changes, due to the process of changing the constitutional text, have an impact on the evolution of Russian constitutionalism.

Most of the constitutional amendments are actually aimed at strengthening the presidential position in the public administration system, which, in turn, allows us to characterize the domestic model as monocratic. The separation of powers in the Russian Federation began to have a formal legal character, and the instructions of the President became unconditional. The scope of his powers indicates that the President of the Russian Federation heads the system of executive and administrative bodies.

In conclusion, the author suggests that the constitutional and legal reform of 2020 is the beginning of the process of preparing a new Russian Constitution, which will be developed and adopted in the near future.

**Key words:** constitution, constitutionalism, constitutional amendments, legal reform, separation of powers, public authority.

Известно, что стабильность Конституции во многом определяет динамику правового регулирования и устойчивое развитие общественных отношений, порядок в системе организации публичной власти. В свою очередь, любые изменения конституционного текста, вызванные как объективными, так и субъективными факторами, влекут за собой последующую корреляцию законодательства, которое модернизируется с учетом конституционных изменений.

Любая правовая реформа, если она не затрагивает принципы и положения Конституции носит локальный (фрагментарный) характер. Если же речь идет об изменении той или иной конституционной нормы, то, как правило, следует ожидать последующую правовую модернизацию соответствующей сферы законодательства. Вот почему важно подходить к изменению конституции с хирургической точностью так как, любые изменения конституционного текста требуют взвешенного подхода, конструктивного обсуждения, обоснования необходимости их внесения, согласования, а в случае необходимости поиска компромисса по тем или иным вопросам между представителями различных политических сил. Убеждены, что процесс разработки и принятия конституционных поправок должен

отвечать вышеизложенным требованиям и установленным критериям вступления их в силу.

Поправки к Конституции Российской Федерации, принятые в 2020 году, стали одной из самых обсуждаемых тем среди юристов и ученых-правоведов, что нашло свое отражение в различных публикациях и стало предметом полемик на научных конференциях.

Выступая 15 января 2020 года с очередным ежегодным посланием Федеральному Собранию, Президент высказал ряд предложений, направленных на изменение Конституции Российской Федерации. Однако, никто и предположить не мог, что процесс разработки и внесения поправок в конституционный текст будет слишком скоротечным и оперативным. Несмотря даже на ситуацию с пандемией и распространением коронавирусной инфекции COVID-19, было проведено общероссийское голосование по поправкам в Конституцию. Как отметил глава государства нет необходимости в принятии новой конституции, так как ее потенциал не исчерпан, тем не менее предлагаемые «поправки не затрагивают фундаментальных основ Конституции, а значит, могут быть приняты парламентом. Но так как это существенные изменения политической системы, считаю правильным провести голосование граждан по всему пакету предложенных поправок и только по его результатам принимать решения» [1].

В этой связи нельзя не отметить небольшой по времени период разработки, согласования и вступления их в силу конституционных поправок. Предложения Президента о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации прозвучали во время его послания к Федеральному Собранию 15 января 2020 года. 14 марта 2020 года Государственной Думой был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [10] (далее Закон о поправке 2020), предусматривающий 206 изменений конституционного текста. 15 марта Закон о поправке 2020 был

поддержан большинством законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. 16 марта Конституционный суд дал заключение о том, что данный Закон о поправке 2020 соответствуют положениям глав 1, 2 и 9 Конституции и, 20 марта Закон о поправке 2020 году был подписан Президентом. 22 апреля 2020 года должно было пройти общероссийское голосование по правкам в Конституции. Однако с учетом пандемии и в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19 голосование было отложено и проведено с 25 июня по 1 июля этого же года.

Нельзя не отметить, что процесс внесения поправок в Конституцию существенно отходит от процедуры, установленной самой Конституцией и, не соответствует положениям, предусмотренные Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) [11]. Обозначим основные погрешности, которые, на наш взгляд, характеризуют процесс внесения конституционных поправок в 2020 году.

*Первое.* Конституционные поправки 2020 года по сравнению с поправками 2008 и 2014 годов отличается по своему объему и содержанию. Если конституционные поправки 2008 и 2014 годов, были направлены на точечные изменения конституционного текста, то поправки 2020 года, по верному замечанию А.А. Кондрашева «существенно меняют конструкцию системы власти, установленной в 1993 г., вводя положения, конфликтующие с базовыми принципами, заложенными в главах 1, 2 и 9 Конституции» [5, с. 19]. Так, конституционные поправки 2008 и 2014 годов касались отдельных элементов организации и взаимодействия высших органов государственной власти – Президента, Правительства, Федерального Собрания, Высшего арбитражного суда и органов прокуратуры. При этом, было принято четыре закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации – два в 2008 году и два в 2014 году. В частности, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской

Федерации и Государственной Думы» увеличивал срок президентских и депутатских полномочий на шесть и пять лет соответственно [6]. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации предусматривал право Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также обязанность Правительства Российской Федерации разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение [7].

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации [8] были изменены основы судостроительства и организации и деятельности органов прокуратуры, упразднен Высший арбитражный суд Российской Федерации, а глава 7 получила новое наименование – «Судебная власть и прокуратура». Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [9] предоставил Президенту Российской Федерации назначать в состав Совета Федерации не более 10 % представителей Российской Федерации от общего числа членов Совета Федерации, которым глава государства так и не воспользовался.

Таким образом, все вышеуказанные четыре Закона о поправках, по сути, носили фрагментарный характер и, были направлены на точечные изменения отдельных элементов организации государственной власти, не вызывающие собой существенного изменения всей системы управления государством. В свою очередь, Закон о поправке 2020 года предусматривал не только совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, но и содержал положения и нормы,

выходящие по своему смысловому значению за рамки организации и деятельности органов публичной власти.

Было бы вполне логичным разработать отдельные законы Российской Федерации о поправках в Конституции, которые содержали бы связанные между собой по смыслу и правовому назначению нормы и положения тех или иных частей изменяемых глав. Это соответствовало бы части 2 статьи 2 Федерального закона, согласно которой взаимосвязанные изменения конституционного текста охватываются *одним* (выделено нами – Д.А.) Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, многие положения Закона о поправке 2020 года по своему содержанию и юридическому смыслу должны быть включены в главы 1 и 2 Конституции, однако, они нашли свою юридическую прописку в главе 3 «Федеративное устройство России». В частности, это вопросы социально-экономических прав человека, культурно-духовных ценностей, нормы о юридической иерархии в правовой системе Российской Федерации, о семье, Боге и т.д. и т.п. Таким образом, можно заключить, что конституционные поправки выходили по своему содержанию выходили за пределы глав 3–8 Конституцию. Полагаем, что можно было и внести некоторую корреляцию в главы 1,2 и 9 Конституцию, однако, это потребовало бы начать процесс ее пересмотра, что невозможно по формальным основаниям в силу отсутствия (до сих пор – прим. Д.А.) Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», принятие которого затягивается оп непонятным причинам.

**Второе.** В соответствии со статьей 2 Закона о поправке 2020 после вступления его в силу и положительного заключения Конституционного Суда о соответствии его положениям глав 1, 2 и 9 Конституции было организовано общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Известно, что проведение какого-либо

общероссийского (общенародного) голосования не предусматривается установленной процедурой принятия поправок в главы с 3 по 8 Конституции.

Таким образом, Закон о поправке 2020 года сам изменил порядок принятия и вступления в силу конституционных поправок. Означает ли это, что каждый раз, когда возникнет необходимость принять конституционные поправки, новый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации может содержать новые правила (процедуры) их разработки, последующего принятия и вступления в силу? Думается, что это будет выглядеть юридически абсурдным и не соответствующем принципам конституционализма. Безусловно, что среди ученых-конституционалистов данное новшество – общероссийское голосование, вызвало череду негодований. Более того, данное голосование проводится уже после вступления Закона о поправке 2020 года в силу, что также не может не разочаровывать. Ведь сама логика подсказывает, что первоначально необходимо получить одобрение со стороны народного большинства российских избирателей, а уж, только после этого положительного решения Закон о поправке 2020 года может быть подписан главой государства и вступить в силу.

**Третье.** По нашему убеждению, любые крупномасштабные кампании, имеющие целью изменения ряда существенных положений Конституции, нуждаются не в просто в открытом обсуждении, но и требуют тщательной подготовкой с привлечением соответствующих специалистов. И речь здесь идет, прежде всего об ученых-конституционалистах, а также ряде других специалистов и экспертов в иных областях. Когда же в большинстве своем в рабочую группу включаются люди, имеющие общенародное признание и заслуги в сфере культуры, искусстве, спорте, кинематографе и, не нуждающиеся в дополнительном представлении, но отдаленные от юриспруденции, то такой дисбаланс не может не огорчать. К примеру, если член рабочей группы по принятию поправок к Конституции открыто заявляет, что «впервые открыл эту книжечку – Конституцию Российской Федерации»,

то говорить о его профессиональном подходе к содержанию и юридической технике тех или иных конституционно-правовых норм весьма и весьма затруднительно.

Уверены, что ученые, равно как и практикующие управленцы и юристы, смогли бы внести свой вклад в редактирование содержания иницилируемых поправок, обосновывая необходимость их внесения, равно как и необходимость изменений тех или иных статей Конституции Российской Федерации. По верному замечанию П.П. Баранова «хочется все-таки надеяться, что следующий процесс реформирования Основного закона страны будет более глубоким и продуманным» [4, с. 70].

*Четвертое.* Нельзя не отметить, ярко выраженную тенденцию усиления президентских прерогатив в государственном управлении. Полномочия Президента Российской Федерации, по нашему мнению, чрезмерно велики и обширны, а российская концепция принципа разделения властей не содержит каких-либо элементов системы «сдержек и противовесов» со стороны иных органов власти и управления, которые могли бы их использовать в отношении главы государства, что, в свою очередь, делает его абсолютно полновластным актором государственного управления.

Конституционные поправки 2020 года, юридически закрепили монархическую модель организации высших органов государственной власти, для которой характерно доминирование в системе государственного управления Президента Российской Федерации, выступающего фактически в качестве главы (руководителя) органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность и как глава государства, сосредоточившего значительный объем властных полномочий по отношению к иным органам публичной власти. Например, во-первых, формирование федерального Правительства, по сути, как ранее остается прерогативой Президента, при этом часть федеральных министров непосредственно подчиняются в своей деятельности главе государства, минуя Председателя Правительства. В этой



связи не понятно их вхождение в состав Правительства Российской Федерации, если они выведены из-под контроля Председателя Правительства.

Во-вторых, Президент вправе принимать решение об отставке Председателя Правительства, которое не влечет прекращение деятельности Правительства Российской Федерации. В-третьих, Президент вправе назначать в состав Совета Федерации до тридцати сенаторов, семь из которых назначаются пожизненно из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Назначение Президентом представителей Российской Федерации в состав Совета Федерации, по нашему мнению, не согласуется с принципом разделения властей, так как в число сенаторов, представляющих палату регионов, входят назначаемые представители федеральной власти. В-четвертых, Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя, его заместителя и судей Конституционного Суда. Такое положение сложно расценивать как независимость организационной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, состав судей которого ранее самостоятельно избирал из своего числа Председателя и его заместителя. В-пятых, произошло конституирование Государственного Совета – еще одного органа получившего конституционно-правовой статус как органа, оказывающего содействие Президенту в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства [12]. Подобный перечень можно было продолжить, мы лишь назвали, на наш взгляд, наиболее существенные и важные в контексте конструкции системы организации и взаимодействия высших органов власти и управления.

Таким образом, расширение президентских полномочий как в сфере исполнительной власти, так в иных сферах, позволяют говорить о

своеобразном российском монархизме, для которого характерен авторитаризм и централизм, проявляющийся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными. Существование единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти» [3, с. 32].

Следует отметить, что в научных и иных общественных кругах, посредством СМИ, других социальных сетей высказывались различные мнения относительно содержания предлагаемых главой государства изменений и дополнений в конституционный текст. При этом высказывались неоднозначные оценки относительно предлагаемых конституционных поправок [2, с. 5].

Резюмируя вышеизложенное, можно заключить, что, не может не вызывать некоторые опасения, прошедший в 2020 году процесс принятия и вступления конституционных поправок в силу, получивший собственное нарицательное имя как «конституционная реформа 2020». Нарушение процедуры принятия поправок к Конституции, и неоднозначность содержания юридических норм и положений могут по-разному оцениваться экспертами и учеными-правоведами. Осмелимся высказать предположение, что «конституционную реформу 2020 года» по своему содержанию и характеру можно рассматривать как начало другого процесса – процесса подготовки новой российской Конституции, проект которой начнет разрабатываться в ближайшее время и, через несколько лет в России будет принята новая конституция.

## Список литературы:

1. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>
2. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7-33; Авдеев Д.А. Конституционное реформирование в России: назначение и перспективы // Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2020. С. 3-12; Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica. 2020. Том 73 № 12 (169). С. 42-53; Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. № 10(6). С. 6-12.
3. Авдеев Д.А. Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 4. С. 27-33.
4. Баранов П.П. Совершенствование конституционных основ национального единства российского общества // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 64 - 70.
5. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 - 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18 - 29.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.
12. Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О государственном совете российской федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.