
ТЕМА НОМЕРА¹

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ, КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПОПУЛИЗМ

УДК 342

DOI:10.31249/rgpravo/2021.02.01

УМНОВА-КОНЮХОВА И.А.² РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 г.: КОНСТИТУЦИОН- НЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ, РЕФОРМА ИЛИ ТРАНСФОР- МАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ? (Статья).

Аннотация. В статье рассматриваются развитие Конституции РФ 1993 г. и ключевые понятия, определяющие три базовых уровня изменения содержания конституционного строя: конституционные преобразо-

¹ Уважаемые читатели, приводим образцы сносок на обзоры, рецензии и рефераты для цитирования публикаций данного журнала:

Красиков Д.В. Уязвимость и сила права в эпоху популизма. (Обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2021. – № 2. – С. ... DOI:...

Алешкова И.А. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2021. – № 2. – С. ... Рец. на кн.: Энтин К.В. Право Европейского союза сквозь призму практики суда Европейского союза. – М.: Статус, 2020. – 324 с. – DOI:...

Андреева Г.Н. [Реферат] // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2021. – № 2. – С. ... Реф. ст.: MÁRTIN RUBIO Á.D. ¿Es hora de crear una Constitución mundial? // La razón histórica. Revista hispenoamericana de historia de las ideas. – Murcia, 2020. – N 46. – P. 77–83.

² Умнова-Конюхова И.А., ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, руководитель направления конституционно-правовых исследований Центра исследований проблем правосудия Российского государственного университета правосудия (РГУП), доктор юридических наук, профессор.

вания, конституционная реформа, конституционная трансформация. Дается оценка поправкам в Конституцию РФ 2008, 2014 и 2020 гг.

Ключевые слова: Конституция РФ 1993 г.; конституционный строй; конституционные преобразования; конституционная реформа; конституционная трансформация; поправки в Конституцию РФ.

UMNOVA-KONYUKHOVA I.A. Development of the Constitution of the Russian Federation of 1993: Constitutional transformations, reform or transformation of the constitutional system? (Article).

Abstract. The article examines the development of the Constitution of the Russian Federation in 1993 and the key concepts that define the three basic levels of changing the content of the constitutional system: constitutional transformations, constitutional reform, and constitutional transformation. The amendments to the Constitution of the Russian Federation of 2008, 2014 and 2020 are evaluated.

Keywords: Constitution of the Russian Federation of 1993; constitutional system; constitutional changes; constitutional reform; constitutional transformation; amendments to the Constitution of the Russian Federation

Внесение в 2020 г. многочисленных и разноплановых поправок в Конституцию РФ¹ послужило импульсом для разнообразных дискуссий по вопросам конституционных изменений.

В теории конституционного права используются различные термины, касающиеся оценки уровня конституционного развития. Наряду с такими традиционными понятиями, как «конституционные поправки», «изменения и дополнения в конституцию», дающими формально-юридическую характеристику конституционного развития, ученые стали часто использовать такие понятия, как «конституционные преобразования», «конституционная модернизация», «конституционная модификация», «конституционная реформа», «конституционная трансформация» и пр.

Большинство из этих относительно новых конституционных терминов носят сущностный характер и касаются качественных характеристик конституционного строя. Представляется важным выде-

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

лить ключевые понятия, отражающие три базовых уровня изменения содержания конституционного строя: конституционные преобразования, конституционная реформа, конституционная трансформация.

«Конституционные преобразования» касаются изменений конституционного строя, развивающих содержание отдельных институтов конституционного строя.

Как известно, категория «преобразование конституции» давно используется в правовой науке. Она была введена в научный оборот и исследована на рубеже XIX–XX вв. немецким государствоведом Г. Еллинеком, понимавшим под «преобразованием» конституции «те изменения, которые оставляют ее текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдет»¹. Возможность нетекстуальных изменений конституции признавалась в российской юридической науке дореволюционного² и советского периодов³.

Применительно к действующей российской Конституции исследуемый феномен воспринимается в научной среде неоднозначно. В первое десятилетие действия Конституции РФ 1993 г. некоторые из наиболее авторитетных конституционалистов посчитали мнения об уже происходящем «преобразовании» конституции как спорные⁴ или неверные в принципе⁵. Другие, напротив, полагали, что оптимальным вариантом развития Конституции РФ в современных условиях выступает именно «преобразование»⁶.

¹ Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б.А. Кистяковского. – СПб., 1907. – С. 5.

² См.: Ивановский В.В. Учебник государственного права. – Казань, 1909. – С. 156–157.

³ См.: Понтович Э.Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. – 1927. – № 5. – С. 4; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. – Челябинск, 2008. – С. 12–14.

⁴ См.: Лукьянов А.И. Раздумья о конституции // Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2004. – Т. 1. – С. 41.

⁵ См.: Авакян С.А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения : Материалы междунар. конф. – М., 1999. – С. 74–75.

⁶ См.: Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 105–112.

В дальнейшем все большее число конституционалистов стали выступать за признание «преобразования» Конституции РФ как способа ее совершенствования. Сторонниками такого подхода обосновывается необходимость максимального использования, заложенного в действующей Конституции РФ потенциала и, как следствие этого, обеспечения стабильности всей правовой системы государства. Учитывая формально-юридические недостатки Конституции РФ и изменения общественно-политической ситуации в стране со времени ее принятия, по их мнению, наиболее правильным и спокойным вариантом является не радикальное либо частичное реформирование российской Конституции, а ее постепенная и осторожная адаптация к велениям времени¹. Именно за такие изменения, приспособляющие Конституцию РФ к меняющимся реалиям, в том числе путем выявления Конституционным Судом РФ ее глубинного смысла, выступил В.Д. Зорькин в его известной статье в Российской газете «Буква и дух Конституции», опубликованной в октябре 2018 г.². Он предложил преодолевать конституционные дефекты через интерпретацию, путем «практического нормотворчества и правоприменения, позволяющего полнее раскрыть в тексте Конституции правовой смысл», а ведущую роль в этом процессе однозначно, по его мнению, играет Конституционный Суд РФ³. В.Д. Зорькин считает, что представления о том, что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, не просто поверхностны и недалекосвидны, но и опасны, поскольку чреваты резкой социально-политической дестабилизацией⁴.

«Конституционная реформа» связана с более радикальными переменами, затрагивающими сущность и содержание определенной группы институтов конституционного строя в их системной взаимосвязи и определяющими новый вектор конституционного развития. Эти перемены подразумевают как поправки в действу-

¹ См.: Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации: Сущность и причины // Вестник Томск. гос. ун-та. – 2009. – № 323. – С. 202.

² См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета. – 2018. – 10 окт.

³ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке: Взгляд с Ильинки. – М. : Норма, 2007. – С. 27.

⁴ См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции.

ющую конституцию, так и принятие новой конституции. Главный индикатор в данном случае – сущностное и содержательное изменение конституционного текста, позволяющее эволютивным путем усовершенствовать действующий конституционный строй.

Такое понимание соответствует позиции и других отечественных исследователей теоретических аспектов конституционной реформы, под которой ими понимается «важнейшее государственно правовое явление, представляющее собой совокупность правовых, организационных, политических мероприятий, проводимых с целью качественного изменения действующего или принятия нового Основного закона государства и на его основе – постоянного обновления всего законодательства в государстве и самого государства»¹. Конституционная реформа рассматривается как политико-правовой процесс полного или частичного изменения Конституции, основанный на социально-экономических, организационных, правовых и духовных предпосылках, влекущий соответствующие его содержанию изменения текущего законодательства и конституционализма².

«Конституционная трансформация» – это самый радикальный уровень конституционных изменений, предполагающий смену базисных индикаторов конституционного строя (форма правления, политико-правовой режим, тип государственного устройства и т.д.), меняющих его тип.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. закрепила либерально-демократический тип конституционного строя. Произошла конституционная трансформация государственного строя советского социалистического типа в конституционный строй либерально-демократического типа, что выразилось в следующих конституционных изменениях:

– деидеологизация строя, закрепление новых принципов идеологического многообразия, политического плюрализма и многопартийности;

¹ Бутко Л.В. Конституционная реформа: Теоретико-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – С. 60.

² См.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. – Челябинск, 2008. – С. 22.

– гуманизация государственно-правовых институтов: права и свободы человека объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью Российского государства (ст. 2 Конституции РФ);

– декларирование новой концепции взаимоотношений государства, общества и человека: признание паритета государственных, общественных и личных интересов, взаимной ответственности государства и человека вместо приоритета государства и партийной идеологии, общественных интересов над личными;

– переход к рыночным отношениям в экономике, основанной на признании и защиты равным образом всех форм собственности (частной, государственной, муниципальной и иных), свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 и 2 ст. 8 Конституции РФ);

– признание принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, 11 Конституции РФ), заменившего принцип демократического централизма и всевластия Советов;

– установление новой избирательной системы, построенной на принципах альтернативности при выдвижении кандидатов, состязательности выборов и активном участии различных партий в избирательном процессе;

– реорганизация федеративного устройства России, сочетающего принципы государственной целостности и единства государственной власти, с одной стороны, и конституционно-договорного разграничения предметов ведения и полномочий, равноправия субъектов РФ – с другой;

– учреждение института конституционного правосудия – Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов в субъектах РФ;

– признание и гарантирование Российским государством местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ);

– интеграция российского и международного права (ч. 4 ст. 15 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ст. 79 Конституции РФ): общепризнанные принципы и нормы международного права определены частью российской правовой системы, обозначен приоритет международного договора над законом, закреплён принцип прямого действия

основных прав и свобод, общепризнанных в международном праве, закреплена возможность каждого в соответствии с международными договорами обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Особенностью Конституции РФ является высокий уровень ее бланкетности, паллиативности и энтропии, что предопределило доминирующую роль федеральных конституционных законов и федеральных законов в развитии российского конституционного строя. До 2008 г. Конституция РФ не подвергалась изменениям, а ее содержание уточнялось решениями Конституционного Суда РФ, хотя запрос на внесение конституционных поправок был очевиден.

Вопрос о необходимости совершенствования конституционного регулирования и внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ занимает ведущее место среди активно обсуждаемых проблем. Мировой опыт свидетельствует о том, что совершенствование конституционного устройства государства в первые годы после принятия конституции – явление естественное и воспринимаемое как нормальный процесс адаптации новых конституционных положений к реальной жизни. Именно в первые годы соприкосновения с практикой применения конституционных норм выявляются упущения и изъяны, казалось бы, в «самых совершенных» конституциях. Например, из 27 поправок, внесенных в американскую Конституцию, десять – были внесены уже через три года после ее принятия. За ними с шестилетними промежутками последовали еще две поправки. В XX в. через пять лет после принятия Основного закона ФРГ начался процесс ее совершенствования, во Франции через два года после вступления в силу Конституции Пятой республики в нее были внесены существенные изменения. Аналогичные процессы происходят и с конституциями других государств.

За период действия Конституции РФ 1993 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ неоднократно вносила на рассмотрение Совета Федерации Федерального Собрания РФ поправки к этому Основному закону. Впервые это было осуществлено в конце работы Государственной Думы первого созыва, – в 1995 г. Тогда предложения были отклонены по причине отсут-

ствия федерального закона о поправках к гл. 3–8 Конституции РФ. На заседаниях Государственной Думы второго созыва поправки к Конституции РФ обсуждались дважды. Как известно, одна из этих поправок – о парламентских расследованиях – была даже принята в первом чтении, несмотря на бурные споры о необходимости ее принятия¹.

К концу 1999 г. в Государственной Думе накопилось около 40 поправок к Конституции РФ. Эти изменения касались укрепления баланса в системе разделения властей между Президентом РФ, Федеральным Собранием и Правительством РФ, совершенствования федеративного устройства России, местного самоуправления, судебной власти, системы и роли правоохранительных органов и других принципиальных вопросов, а также предложений о косметическом обновлении неудачных с точки зрения юридической техники конституционных норм.

Государственная Дума третьего созыва не проявила какой-либо значимой активности по изменению положений Конституции РФ. Аналогичная ситуация складывалась и в деятельности Государственной Думы четвертого созыва, что имело свое объяснение. В частности, значительно уменьшилось влияние левых фракций (особенно фракции коммунистов) в Государственной Думе, иницирующих внесение изменений в Конституцию РФ. Многие спорные вопросы оказалось возможным решать путем толкования конституционных норм Конституционным Судом РФ, а также через принятие и совершенствование федеральных конституционных и федеральных законов. Определенную роль сыграла позиция Президента РФ В.В. Путина, высказанная в его посланиях Федеральному Собранию РФ 2000–2004 гг., в которых он выразил желание обеспечить стабильность действующей Конституции РФ и не подвергать ее какой-либо необоснованной ревизии или пересмотру². Президент РФ В.В. Путин специально подчеркнул в одной из сво-

¹ См.: Лукьянов А.И. Выступление на круглом столе // О первом этапе конституционной реформы в Российской Федерации : материалы круглого стола / Совет Федерации Федерального Собрания РФ. – 1999. – Вып. 10. – С. 31–32.

² См., напр.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Какую Россию мы строим» // Рос. газета. – 2000. – 11 июля; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Рос. газета. – 2001. – 4 апр.

их статей: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»¹.

Устойчивая резистентность на конституционные поправки не соответствовала высокому уровню общественного запроса и экспертной заинтересованности в конституционных изменениях, способствующих решению острых проблем постконституционного развития.

Новый либерально-демократический идеал Конституции РФ уже в самом начале его реализации выявил немало проблем адаптации правового сознания и менталитета граждан страны к конституционным переменам.

В первые годы нового постконституционного развития возникло противостояние между федеральной законодательной властью, с одной стороны, и Президентом, Правительством РФ – с другой. Такая ситуация выразилась в немалом количестве запросов в Конституционный Суд РФ, направленных на уяснение конституционных форм и процедур взаимодействия российского парламента, главы Российского государства и российского Правительства. Аналогичные процессы наблюдались между органами законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ. Постепенно в России сформировалась модель сильного Президента РФ, его доминирования в политической системе власти, что в определенной мере вернуло к прежним дореволюционным и социалистическим традициям концентрации власти в руках главы государства и его ближайшего окружения.

Отказ от принципа демократического централизма и внедрение элементов федеративного устройства и местного самоуправления не обеспечили, однако, в ожидаемой мере системность и эффективность государственности, значительно снизился уровень ответственности власти. Развитие федеративных отношений пошло не по пути реализации модели децентрализованного кооперативного федерализма (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ), а в направлении формирования централизованного федерализма, основанного на

¹ Путин В.В. Наш долг – бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 4.

делегировании и деконцентрации власти на правилах, определяемых сверху.

Вхождение в отечественную экономику рыночных отношений в условиях отказа от системного регулирования экономического порядка, процессов приватизации и распределения прибыли государством привело к концентрации капитала в рамках ограниченного круга лиц, постепенному слиянию капитала и государственной власти. Нерегулируемый рынок вверг Россию в мировой цикл экономических кризисов, сделал ее уязвимой в банковской и финансовой сферах, зависимой от мировой экономики, создаваемой транснациональными корпорациями.

В условиях глобализации угроз и вызовов национальной безопасности, общественному порядку, правам и свободам человека в лице международного терроризма и экстремизма, угрозы «цветных революций», нарастания разрушительных последствий экономических и экологических кризисов, нового витка гонки вооружения, возникновения эпидемий и пандемий нового типа (в частности, COVID-19) и пр., в XXI столетии в России по инициативе главы Российского государства был взят курс на укрепление государственной целостности и безопасности, усиление роли федерального центра и исполнительной власти в управлении делами государства и общества. На фоне этих процессов весьма противоречиво стало развиваться законодательство, регулирующее формы непосредственной демократии. Содержание принципа народовластия, провозглашенного в ст. 3 Конституции РФ, было существенно ограничено поправками в федеральные законы о выборах и референдуме. В частности, ключевые вопросы государственной и общественной жизни были вычеркнуты из перечня предмета референдума. В бюллетенях для голосования на выборах была изъята графа «против всех».

Попытки Конституционного Суда РФ приспособить Конституцию РФ к политической конъюнктуре, в том числе снять определенные противоречия, восполнить пробелы и «дописать» смысл Конституции РФ не всегда отвечают запросам общества и людей. Многие предлагаемые пути конституционной интерпретации выглядят косметическими мерами и не позволяют затронуть глубинные проблемы конституционного развития. Так, в решениях, касающихся защиты конституционных прав и свобод, Конститу-

ционный Суд РФ нередко прибегает к применению принципов достоинства, справедливости (социальной справедливости), равноправия и недискриминации, однако итоговые выводы направлены лишь на устранение определенных несоответствий в несовершенной системе распределения ресурсов, благ и ответственности, порождающей существование таких маргинальных слоев населения как малоимущие, безработные, беспризорные, бездомные, проживающие в аварийных домах, в зонах экологического бедствия и пр.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008 г. впервые были поставлены задачи конституционных преобразований. Глава Российского государства предложил расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом. Другое предложение касалось увеличения сроков конституционных полномочий Президента и Государственной Думы. Как отметил Президент РФ, эти вопросы, начиная с 1990-х годов, поднимались неоднократно и давно обсуждаются. При этом Президент подчеркнул, что речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции, о действительно важных, но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов. «Они скорее дают необходимый дополнительный ресурс для их стабильного функционирования», – пояснил Президент РФ¹.

В целях реализации предложений главы государства законами РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ были внесены поправки в Конституцию РФ. В ведение Государственной Думы было отнесено (п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Срок полномочий Президента РФ был увеличен с четырех до шести лет (ч. 1 ст. 81 Конституции

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // СПС КонсультантПлюс.

РФ). Государственная Дума в соответствии с новой редакцией Конституции РФ избирается не на четыре, а на пять лет (ч. 1 ст. 96 Конституции РФ).

Другие конституционные поправки коснулись судебной системы и прокуратуры. Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ внес существенные изменения в гл. 7 и статьи других глав Конституции РФ. Поправки были направлены на реорганизацию судебной системы России в целях обеспечения единства подходов при отправлении правосудия. С этой целью был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, а его юрисдикция была передана Верховному Суду РФ. Следует отметить, что впервые идея объединения судов была озвучена В.В. Путиным 21 июня 2013 г. на Петербургском международном экономическом форуме. Конституционными поправками изменен также порядок назначения и освобождения от должности заместителей Генерального Прокурора РФ и иных прокуроров, в результате чего повышена роль Президента РФ в формировании прокурорских кадров. Согласно изменениям, прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ, при этом прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ.

Еще одна поправка, предусмотренная Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 22 июля 2014 г. коснулась расширения состава верхней палаты российского парламента. Наряду с представителями от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ поправками предусмотрено вхождение в Совет Федерации представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционные преобразования 2008 и 2014 гг. усилили властные полномочия главы Российского государства и парламента и выявили тенденцию реконфигурации системы власти в концепте реализации принципов федерализма и разделения властей.

Особое значение в конституционных переменах имеют конституционные изменения, одобренные в ходе общероссийского голосования и вступившие в силу 4 июля 2020 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»). Всего было принято 206 поправок по разным разделам Конституции РФ, касающихся как содержания текста, так и техники изложения: федеративное устройство – 51 поправка; Президент РФ – 19 поправок; Федеральное Собрание РФ – 33 поправки; Правительство РФ – 26 поправок; судебная власть и прокуратура – 23 поправки; местное самоуправление – 12 поправок; процедура общероссийского голосования и порядок вступления в силу – 33 поправки¹. Текст Конституции РФ заметно расширился, появились новые статьи (67.1, 75.1, 79.1, 91.2, 103.1), новые пункты и новые положения.

Поправки в Конституцию РФ затронули пять основных вопросов: оптимизация и стабилизация системы российской государственности; укрепление суверенной государственности; повышение ответственности публичной власти; расширение гарантий социальной защиты населения; определение приоритетов развития общества (экономика, социальная сфера, экология, информационное пространство, духовно-нравственные основы).

В целях оптимизации и стабилизации системы российской государственности в результате поправок были расширены парламентские полномочия в вопросах формирования и привлечения к ответственности Правительства и судебной власти; были доведены до логического завершения процессы дефедерализации вертикали власти и создания модели сильного института президентства на основе единоначалия.

Среди поправок, направленных на оптимизацию и стабилизацию системы власти, наиболее заметным стало создание центра-

¹ См.: Все изменения в Конституции РФ. – URL: <https://gogov.ru/articles/all-changes-constitution> (дата обращения: 12.02.2021).

лизованного автократического типа института Президента РФ как главы государства. В Конституции РФ, благодаря поправкам 2020 г., появились следующие конституционные новеллы:

- Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, т.е. уточнен его статус как главы государства и главы исполнительной власти (п. «б» ст. 83);

- изменен порядок назначения федеральных министров: силовых министров назначает Президент РФ после консультаций с Советом Федерации, остальных – Государственная Дума по предложению Председателя Правительства РФ (п. «д. 1» ст. 83);

- расширился до трех перечень оснований для роспуска Государственной Думы по инициативе Президента РФ (ранее было два). Третье основание – «если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Председателем Правительства РФ кандидатур в состав Правительства более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, назначаемых Президентом РФ), остаются вакантными» (ст. 111, 112);

- Президент РФ назначает всех прокуроров (ранее Генерального прокурора РФ и его заместителей назначал Совет Федерации) (п. «е. 1» ст. 83);

- численность членов Совета Федерации (теперь сенаторов) изменилась: к представителям субъектов РФ были добавлены бывшие Президенты РФ (пожизненно); до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет (ст. 95);

- по представлению Президента РФ Совет Федерации наделен полномочием прекращать в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае соверше-

ния ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьями своих полномочий (решение принимает Совет Федерации) (п. «л» ст. 102).

Группа поправок коснулась новых функций, полномочий, ограничений в статусе и мер ответственности органов публичной власти. Президентом РФ можно быть теперь не более двух раз (изъяты слова «подряд» – ч. 3 ст. 81); члены Правительства РФ могут подавать в отставку по одному (раньше Конституция РФ предполагала только возможность уйти всем сразу – ст. 117); высшим должностным лицам, парламентариям и судьям запрещены иностранное гражданство, вид на жительство и счета в иностранных банках (ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ст. 97, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ст. 129), обозначились новые приоритеты в государственной политике Российской Федерации и субъектов РФ, в деятельности Президента и Правительства РФ (повышенный уровень защиты детства и семьи, поддержка государством культуры, этно-национальной идентичности, патриотизма, цифровое развитие, экологическая безопасность и пр. – (ст. 67.1, 68, 69, 71, 72, ст. 114).

Благодаря поправкам 2020 г. появились новые положения, касающиеся места России в международной системе, расширен перечень общепризнанных принципов внешнеполитической деятельности, конкретизированы гарантии государственного суверенитета и территориальной целостности. Российская Федерация провозглашена правопреемником и правопродолжателем СССР (ст. 67, 67.1, 68, 69, 79, 79.1 Конституции РФ).

В целях расширения гарантий социального государства внесены поправки о том, что в Российской Федерации государством обеспечивается минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации; формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном феде-

ральным законом; обеспечиваются социальная солидарность и социальное партнерство (ст. 75 и ст. 75.1 Конституции РФ).

В Конституции РФ появились также дополнительные гарантии национально-культурной самобытности и защиты общественной нравственности (положения «о сохранении памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога (ст. 67.1); поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности (ст. 69, ч. 3); «брак – союз мужчины и женщины» (п. «ж. 1» ч. 1 ст. 72). Русский язык определен как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (ст. 68).

Многочисленные изменения 2020 г. в Конституцию РФ обусловили необходимость экспертной оценки уровня этих конституционных поправок. Некоторые конституционалисты в своих публикациях воспринимают произошедшее как конституционную реформу¹. Представляется, однако, что ответ на этот вопрос не может быть однозначным.

В части изменений, коснувшихся уточнения гарантий социального государства, национально-культурной самобытности и защиты общественной нравственности, характера международных связей, введения новых функций, полномочий и ограничений в статусе, а также мер ответственности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации, речь идет о конституционных преобразованиях. Данные положения лишь развивают те принципы, которые изначально были сформулированы в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ.

Конституционные нововведения, затронувшие вопросы федеративного государственного устройства, имели более радикальный характер и вовлекли Россию, по сути, в конституционную реформу федеративного устройства. Введение представителей Президента РФ в состав Совета Федерации, конституционализация

¹ См.: Скуратов Ю.И. Проблемы конституционной реформы в Российской Федерации и евразийский конституционализм // Современное право. – 2020. – № 6. – С. 12; Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. – 2020. – № 9. – С. 18.

статуса Государственного Совета, новые кадровые полномочия Президента РФ и его полномочия по обращению в Конституционный Суд РФ по проверке конституционности законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, введение понятий «федеральная территория» и «единая публичная власть», ликвидация конституционных, уставных судов субъектов РФ в связи с невключением их в систему судебной власти на конституционном уровне, несмотря на экспертные предложения¹, – все эти конституционные и затем законодательные изменения привели к преобразованию федеративной государственности в гибридную форму, где имеет место тесное сочетание унитарных и федеративных начал в российской модели государственного устройства при явном доминировании централистских начал.

Уточнение статуса Президента РФ в связи с поправками 2008, 2014 и 2020 гг. в целях расширения его конституционных полномочий дает основание утверждать о трансформации конституционного строя в части конституционного статуса главы Российского государства и его места в системе публичной власти. Создание централизованного авторитарного типа института президентства вступает в определенное противоречие с конституционным статусом Российской Федерации как демократического, правового государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ).

Конституционная трансформация произошла и в отношении статуса судов, уровень независимости которых был снижен настолько значительно, что возникает вопрос о сохранении данного ключевого принципа судебной системы Российской Федерации. Отдельное внимание эксперты обращают на трансформацию статуса Конституционного Суда РФ. Ими отмечается, что поправки затронули почти все его элементы: численный состав, компетенцию, порядок назначения на должность Председателя Суда и его заместителя, а также досрочного прекращения полномочий этих должностных лиц и конституционных судей (п. «е», «е. 3» ст. 83,

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

ч. 3 ст. 100, п. «ж», «л» ч. 1 ст. 102, ст. 125, ч. 1 ст. 128). При этом подчеркивается, что названные изменения не имели доктринального обоснования, не обсуждались научным и судебским сообществом¹.

Таким образом, сложившиеся реалии современного конституционного развития свидетельствуют о том, что в России формируется новый гибридный тип государственности, сочетающий элементы либеральной демократии и автократии. Нечто подобное западные конституционалисты (например, Рэндел Пиренбум) определили в отношении Китая как государственно-бюрократический конституционализм, который допускается в качестве альтернативы либерально-демократическому конституционализму с учетом национальных особенностей развития страны².

Глубокое обоснование таких изменений в России потребует формирования концепции конституционного развития Российской Федерации и определения этапов ее реализации. Концепция должна представить ясную картину дальнейших путей совершенствования Конституции РФ. Она призвана ответить на базисные вопросы о том, в какой мере нам достаточны конституционные преобразования и можно ли обойтись без радикальной конституционной политики.

¹ См.: Кряжков В.А. Указ соч. – С. 20.

² См.: Peerenboom R. Social foundations of China's living Constitution // Comparative constitutional design / ed. by Ginsburg T. – Cambridge etc. : Cambridge univ. press, 2013. – P. 162–163.