

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА В РОССИИ И ЕЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ (НЕКОТОРЫЕ ЗАМЕТКИ)

© 2022 г. Д. А. Авдеев

Тюменский государственный университет

E-mail: ronner@mail.ru

Поступила в редакцию 21.06.2022 г.

Аннотация. В статье анализируется не только процесс принятия и вступления в силу конституционных поправок 2020 года, но и исследуется их содержание, выявляется ряд их существенных особенностей, прогнозируется их влияние на дальнейшее развитие системы государственного управления. Конституционные поправки 2020 года были направлены не только на совершенствование отдельных аспектов функционирования публичной власти, но и на регламентацию отдельных сфер социально-экономической и культурно-нравственной жизни российского общества и государства. Рассматриваются особенности организации и деятельности высших органов государственной власти, обосновывается политико-правовое значение принятых поправок в Конституцию РФ и их влияние на систему публичной власти, формулируются предложения, направленные на совершенствование сложившегося порядка внесения конституционных поправок. Оценивая конституционные изменения, автор рассматривает их как начало комплексной конституционно-правовой реформы, которая имеет своим назначением дальнейшую модернизацию конституционного текста вплоть до принятия новой российской Конституции.

Ключевые слова: государственное управление, Конституция, конституционные поправки, организация публичной власти, система государственной власти, реформа, форма правления.

Цитирование: Авдеев Д.А. Конституционная реформа 2020 года в России и ее политико-правовые последствия (некоторые заметки) // Государство и право. 2022. № 9. С. 47–56.

DOI: 10.31857/S102694520022224-7

CONSTITUTIONAL REFORM 2020 IN RUSSIA AND ITS POLITICAL AND LEGAL CONSEQUENCES (SOME NOTES)

© 2022 D. A. Avdeev

Tyumen State University

E-mail: ronner@mail.ru

Received 21.06.2022

Abstract. The article analyzes not only the process of adoption and entry into force of the 2020 constitutional amendments, but also examines their content, identifies a number of their significant features, and predicts their impact on the further development of the public administration system. The constitutional amendments of 2020 were aimed not only at improving certain aspects of the functioning of public authority, but also at regulating certain areas of the socio-economic, cultural and moral life of Russian society and the state. The features of the organization and activities of the highest bodies of state power are considered, the political and legal significance of the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation and their impact on the system of public power are substantiated, proposals are formulated aimed at improving the existing procedure for introducing constitutional amendments. Assessing the constitutional changes, the author considers them as the beginning of a comprehensive constitutional and legal reform, which has as its purpose the further modernization of the constitutional text up to the adoption of a new Russian Constitution.

Key words: public administration, Constitution, constitutional amendments, organization of public power, system of state power, reform, form of government.

For citation: Avdeev, D.A. (2022). Constitutional reform 2020 in Russia and its political and legal consequences (some notes) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 47–56.

Введение. Принятые в 2020 г. конституционные поправки в Конституцию РФ 1993 г. неоднозначно были восприняты правовым сообществом. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ существенно отличался от аналогичных Законов 2008 и 2014 гг. как по количеству предлагаемых изменений и дополнений, так и по их качеству. Нельзя не отметить, что и сам процесс принятия и вступления в силу конституционных поправок претерпел некоторую корреляцию в период их внесения.

Конституционные поправки затрагивают не только регламентацию отдельных вопросов организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, но и содержат положения, касающиеся иных сфер жизнедеятельности общества и государства. По масштабу и содержанию конституционные поправки вполне можно оценивать как «конституционную реформу», так как те или иные нормы и положения Конституции РФ, которые подверглись корреляции (изменены, дополнены или изложены в новой редакции) стали основой для дальнейшей модернизации федерального законодательства. По словам В.Д. Мазаева, конституционные поправки «не обрушили базовую основу рыночной демократии, но они наметили серьезную модификацию мировоззренческого вектора российского конституционализма»².

В рамках данной статьи рассмотрим особенности конституционной реформы 2020 года, ее влияние на систему взаимодействия высших органов государственной власти, определяющей особенности государственного управления. Соответственно, свое исследование начнем с анализа процедуры принятия и вступления в силу конституционных поправок, рассмотрим содержание некоторых из них, в частности остановимся на корреляции некоторых аспектов организации и деятельности органов публичной власти, спрогнозируем дальнейшую направленность развития отечественного государства и права в целом.

¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

² Мазаев В.Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex russica. 2021. Т. 74. № 7. С. 19.

Процедура внесения поправок в Конституцию РФ 1993 г.

2020 год вошел в мировую историю как год начала распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и пандемии, вызванной ее последствиями, а для отечественного государственного строительства ознаменовался процессом внесения поправок в Конституцию РФ 1993 г. По верному замечанию Ю.В. Кима, «речь идет о преобразованиях институционально-правового характера, требующих фундаментальной проработанности»³. Обсуждения в научных кругах содержания конституционных поправок 2020 года как процесса их разработки и содержания, так и правовых последствий их принятия, дали основания говорить о «конституционно-правовой реформе», которая, по мнению Т.Я. Хабриевой, «не прервала и не нарушила конституционной стабильности, проведена в логике ее обеспечения. Она не повлекла демонтажа правовой системы..., подтвердила преемственность в ее конституционном развитии и актуализировала конституционное регулирование политических, социальных и экономических процессов согласно их позитивной динамике»⁴.

Известно, что в Конституцию РФ поправки вносились в 2008 и 2014 гг.⁵ Однако отличительными особенностями данных конституционных поправок является не период, через который они принимались, а содержание предлагаемых изменений. Если Законы о поправках в Конституцию 2008 и 2014 гг. носили фрагментарный (точечный) характер, то Закон о поправках к Конституции 2020 года полномасштабный (комплексный), так как изменения и дополнения касались не только некоторых аспектов функционирования органов публичной власти, но и различных сторон политико-правовой, но

³ Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 139.

⁴ Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 7. DOI: 10.12737/jfcl.2021.001

⁵ Изменения, касающиеся переименования наименования субъекта Российской Федерации, равно как и включение нового наименования субъекта Российской Федерации в связи с образованием или принятием в состав Российской Федерации нового субъекта Федерации, не рассматриваются как конституционные поправки.

социально-экономической и духовно-культурной жизни российского общества.

30 декабря 2008 г. принимаются два Закона о поправках к Конституции РФ: Закон РФ № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»⁶ и Закон РФ № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»⁷. Первым Законом были изменены сроки президентских и депутатских полномочий вместо четырех лет — шесть и пять соответственно. Второй Закон предусматривал, во-первых, право Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства РФ, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, во-вторых, вводил обязанность Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение.

В 2014 г. было принято также два Закона о поправках к Конституции РФ. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», который упразднял Высший арбитражный суд и изменял некоторые основы организации и деятельности органов прокуратуры⁸. Следует отметить, что данным Законом менялось и название гл. 7 Конституции РФ, вместо «Судебная власть» глава стала именоваться «Судебная власть и прокуратура». Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁹ предусматривалось право Президента РФ назначать в состав Совета Федерации не более 10% представителей Российской Федерации от общего числа членов Совета Федерации. Данным правом Президент РФ так и не воспользовался. Таким образом, четыре Закона о поправках к Конституции РФ 2008 и 2014 гг. носили фрагментарный характер и, были направлены на точечные изменения конституционного текста. Обращаем внимание на то, что каждый Закон о поправке к Конституции РФ был направлен на изменение конкретной нормы или взаимосвязанных между собой нескольких норм и носил соответствующее название.

Закон о поправках к Конституции РФ 2020 года содержал в общей сложности 206 изменений и дополнений конституционного текста положений гл. 3–8, которые затрагивали основополагающие

стороны российского общества и государства, а не только отдельные вопросы организации и функционирования публичной власти, как было указано в наименовании самого Закона. Нельзя не отметить, что большинство конституционных поправок касалось регламентирования тех или иных вопросов социально-экономического характера, которые в достаточной степени широко освещались в средствах массовой информации (закрепление традиционных семейных ценностей, вера в Бога, уравнивание МРОТ и прожиточного минимума, защита исторической правды, социальное партнерство и т.д.). В свою очередь, вопросы, касающиеся организации и деятельности высших органов государственной власти и местного самоуправления освещались средствами массовой информации в недостаточной степени, то есть не так полномасштабно, как поправки социально-экономического или же культурно-духовного блока.

Таким образом, считаем, что с учетом полномасштабных изменений конституционного текста принятие единого Закона о поправке, содержащего в себе разносторонние и не всегда взаимосвязанные между собой положения и нормы, не согласуется с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁰, в соответствии с которой одним Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации должны охватываться взаимосвязанные изменения конституционного текста. Следовательно, предлагаемые поправки в Конституцию РФ должны были быть представлены в виде отдельных Законов о поправках к Конституции РФ, каждый из которых должен был содержать взаимосвязанные изменения конституционного текста, как это было осуществлено в 2008 и 2014 гг.

Нельзя не отметить, что, анализируя процесс принятия и вступления конституционных поправок в силу, вызывает недоумение сам факт принятия вышеуказанного Федерального закона, который регламентирует этот порядок. Невольно задаешься вопросом: на каком основании Федеральным законом устанавливаются правила, регламентирующие порядок внесения и вступления в силу поправок к Конституции РФ в силу? Ведь очевидно, что подобные правила должны содержаться в самой Конституции РФ, но не в акте с меньшей юридической силой. Полагаем, что порядок изменения конституционного текста остался без должного внимания в период разработки проекта Конституции в 1993 г. Данное упущение потребовало принятия нескольких постановлений Конституционного Суда РФ о толковании ст. 136,

⁶ См.: СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 1.

⁷ См.: СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 2.

⁸ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4202.

⁹ См.: СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 548.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

ч. 2 ст. 135 и ч. 2 ст. 137 Конституции РФ¹¹, которые прояснили ряд моментов процедуры изменения конституционного текста, да и то только в рамках поставленных вопросов о толковании.

Тем не менее, несмотря на положения Федерального закона, Закон о поправке к Конституции РФ 2020 года ввел новый этап в процедуру принятия конституционных поправок — проведение общероссийского голосования. Данное обстоятельство не может не обращать на себя внимание и требует ответа на очередной вопрос: может ли Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации содержать нормы, изменяющие сам порядок принятия и вступления в силу конституционных поправок? Думается, что нет. Иначе, возможно представить ситуацию, когда новый Закон о поправке будет предусматривать новые особенности в процедуре принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, что, на наш взгляд, недопустимо. Убеждены, что порядок изменения Конституции РФ должен быть прописан в ее тексте и, конечно же, без лишней юридической загруженности. Считаем, что порядок внесения поправок, как и процесс пересмотра Конституции, должны стать объектом пристального внимания в случае принятия новой российской Конституции. Это, в свою очередь, позволит избежать соблазна каждый раз коррелировать порядок изменения Конституции РФ, который должен быть непоколебим.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что процедура принятия поправок и вступления их в силу, как показал предшествующий опыт, нуждается в совершенствовании, а это возможно, как известно, только в случае внесения изменений в гл. 9 Конституции РФ 1993 г., что, в свою очередь, требует пересмотра Конституции. В случае разработки и принятия новой российской Конституции необходимо предусмотреть в ее тексте одну из статей следующего содержания:

«1. Изменение положений глав (необходимо указать каких именно) Конституции, за исключением наименования субъекта Российской Федерации, возможно только в случае принятия Закона о конституционной поправке, который не может изменять порядок внесения поправок, установленный настоящей Конституцией.

2. Закон о конституционной поправке принимается не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее двух третей сенаторов Российской Федерации. Председатель Сената в течение семи дней направляет Закон о конституционной поправке на рассмотрение законодательным органам субъектов Федерации.

¹¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 45, ст. 4408; № 49, ст. 4868.

3. Законодательный орган субъекта Федерации рассматривает Закон о конституционной поправке в срок не позднее одного года со дня его получения. Закон о конституционной поправке считается одобренным, если за него проголосовало не менее двух третей законодательных органов субъектов Федерации.

4. Закон о конституционной поправке подлежит подписанию Президентом в течение четырнадцати дней после его одобрения законодательными органами субъектов Федерации и вступает в силу с момента, предусмотренного Законом о конституционной поправке».

Как вариант, можно предусмотреть возможность проведения общероссийского голосования (референдума), только при этом нужно регламентировать процесс его проведения для принятия конституционных поправок по отдельным вопросам, перечень которых будет установлен в тексте Конституции РФ. Возможно использование двойного вотума — голосование по поправке дважды с определенным временным промежутком между первым и вторым голосованием. Проведение общероссийского голосования, по замечанию И.А. Кравца, в порядке (*ad hoc*), который не предусмотрен ни Конституцией РФ, ни действующим законодательством, обозначает «проблему конституционной легитимности самой процедуры, которая соединяется с отсутствием возможности конституционного выбора для голосования по содержанию отдельных поправок»¹². По словам А.А. Кондрашева, вся эта изобретенная конструкция (создание «рабочей группы», проведение общероссийского голосования) «нужна была для придания легитимности этому поправочному конвейеру»¹³. Полагаем, что регламентирование изменения конституционного текста требует самостоятельного аналитического рассмотрения, что возможно в рамках отдельной научной работы. Здесь же мы предложили один из возможных вариантов внесения поправок.

Содержание конституционных поправок 2020 года

Понимая значимость процедуры внесения конституционных поправок, безусловно, важным моментом конституционных изменений является их содержательная часть. Исходя из названия Закона о поправке к Конституции РФ 2020 года, вытекает,

¹² Кравец И.А. Информационный и цифровой конституционализм и конституционные общественные инициативы в условиях российского правового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 14, 15.

¹³ Кондрашев А.А. Конституционные поправки-2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраняемые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 22.

что он посвящен тем или иным аспектам организации и функционирования органов публичной власти. Однако, как было отмечено ранее, Закон о поправках к Конституции РФ 2020 года содержит ряд положений и норм, имеющих непосредственное отношение к регулированию иных сфер общественных отношений. В этой связи, полагает Ю.В. Ким, «существенным недостатком явилась неоднородность текста Конституции. В нем наряду с фундаментальными демократическими основами и соответствующими началами (разделением властей, парламентаризмом и др.) обнаружались фрагменты иной направленности, обрисовывающие действительные государственно-правовые приоритеты»¹⁴. А.А. Кондрашев условно классифицирует все поправки на семь групп: социально-имитационные, федеративные — изменяющие предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, популистско-традиционалистские, направленные на защиту суверенитета, направленные на изменение формы правления, поправки, ставящие под сомнение примат международного права и поправки, нацеленные на деконституционализацию органов местного самоуправления¹⁵.

Если оценивать содержание внесенных изменений и дополнений в Конституцию РФ, то становится очевидным, что часть из них по своему сущностному содержанию и назначению должна была быть включена в гл. 1 или 2 Конституции РФ, но никак не в главу, посвященную федеративному устройству. Так, в гл. 3 нашли отражение положения о семейных ценностях, детях, выступающих важнейшим приоритетом государственной политики, защите исторической правды (ст. 67¹ Конституции РФ); признании культуры в Российской Федерации уникальным наследием ее многонационального народа (ст. 68); защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, сохранении этнокультурного и языкового многообразия (ч. 2 ст. 69); оказании поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, сохранении общероссийской культурной идентичности (ч. 3 ст. 69); поддержании и укреплении международного мира и безопасности, обеспечении мирного сосуществования государств и народов, недопущении вмешательства во внутренние дела государства (ст. 79¹); уважении труда граждан, гарантировании минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, принципах всеобщности, справедливости и солидарности поколений, социальной поддержке граждан (ст. 75); создании условий для устойчивого экономического роста страны

и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, защите достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальном партнерстве, создании условий экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75¹). Таким образом, положения приведенных статей Конституции РФ являются смысловым продолжением некоторых статей гл. 1 и 2 Конституции и, по сути, должны были быть инкорпорированы именно в эти главы. В частности, положения, касающиеся труда, индексации пенсий и иных социальных выплат, социального страхования уместно было бы поместить как структурную часть ст. 37 Конституции РФ.

Небольшая часть норм гл. 3 Конституции РФ устанавливает некоторые основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, что, по нашему мнению, не совсем коррелирует, в силу того что она в большей степени ориентирована на установление основ государственно-территориального устройства Российской Федерации и закреплении основ взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами, но не содержит при этом основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Как представляется, в этом смысле названием гл. 3 могло бы стать одно из следующих: «Федеративное устройство и государственная власть в субъектах Российской Федерации», «Организации публичной власти в субъектах Федерации», «Федеративные начала организации публичной власти в России», «Государственное устройство и органы государственной власти субъектов Российской Федерации» и т.п.

В этой связи считаем, что оптимальным было бы появление отдельной главы в Конституции РФ, в которой регламентировались бы принципы и основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Хотя вопрос о возможности включения в текст Конституции РФ новой главы до сих пор не решен на высшем законодательном уровне. Появление такой главы, устанавливающей основы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, позволило бы избежать регулирование подобного рода вопросов федеральными законами. Тем не менее ст. 77 Конституции РФ была дополнена ч. 3, которая устанавливает только лишь некоторые основы статуса главы субъекта Российской Федерации, но ничего не содержит об основах статуса законодательного органа субъекта Федерации, равно как о принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, изменения и дополнения, внесенные в гл. 3–8 Конституции РФ, не только не

¹⁴ Ким Ю.В. Указ. соч. С. 138.

¹⁵ См.: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 22.

«вписываются» в формат указанных глав, но и часть из них не согласуется с нормами гл. 1 «Основы конституционного строя». В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 81 Президентом РФ может быть избран гражданин, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Однако согласно ч. 1 ст. 6 гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Как видно, налицо противоречие друг другу конституционные нормы. Еще один пример: в соответствии со ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Однако согласно ч. 1 ст. 67 на территории Российской Федерации могут быть образованы федеральные территории, организация публичной власти на которых остается на усмотрение федерального законодателя.

Несмотря на эти и другие случаи несогласованности конституционных норм как по месту их нахождения в тексте Конституции РФ, так и по некоей противоречивости друг другу, считаем, что ключевыми всё-таки являются некоторые аспекты организации публичной власти.

Организация высших органов государственной власти в свете конституционных поправок 2020 года

Несмотря на важность закрепления социально-экономических, культурно-духовных положений, а также традиционных ценностей российского общества, тем не менее значимые конституционные изменения коснулись взаимодействия и организационной деятельности — Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ и Конституционного Суда РФ.

Ключевым стало появление в тексте Конституции РФ понятия публичной власти, которое, по мнению О.А. Кожевникова, в большей степени относилось к научной терминологии и не находило своего полноценного выражения в текстах нормативных актов, более того, не имеет своего четкого, завершённого понимания ни в науке, ни в законодательстве¹⁶. Выразил сомнение относительно употребления в пункте «г» ст. 71 Конституции РФ формулировки «организации публичной власти» Ю.В. Ким, полагающий, что «система публичной власти, действующая в нашей стране, изначально

не вписывается в рамки, обрисованные соответствующими поправками к Конституции и приведенной законодательной формулой»¹⁷.

Характеризуя в целом конституционные изменения как существенные нововведения, С.А. Авакьян высказался, что конституционные изменения 2020 года не следует рассматривать как деформацию конституционных основ¹⁸. Иного мнения придерживается А.А. Кондрашев, считающий, что анализ конституционных поправок 2020 года выявляет ряд неустраняемых конфликтов между гл. 1, 2 и 9, с одной стороны, и гл. 3–8 Конституции РФ. В связи с чем он заключает, что поправки ставят под контроль главы государства все ветви власти, усиливают гиперцентрализацию страны и одновременно происходит ослабление федеративных основ и самостоятельности местного самоуправления¹⁹. Аналогичного мнения придерживается В.Д. Мазаев, указывающий, что «идентичность остается такой же, хотя, действительно, общая правовая ситуация институционально ухудшается. Но в весьма определенном духе — духе расширения всевластия президента, централизации власти, что является одним из факторов разрушения главного — принципов конституционного строя»²⁰.

На наш взгляд, конституционные поправки де-юре закрепили сложившуюся де-факто практику взаимодействия между Президентом РФ, с одной стороны, и Правительством РФ, с другой (порядок формирования и распределения полномочий между органами федеральной исполнительной власти и Президентом РФ, контрольно-надзорные президентские prerogatives над органами исполнительной власти и т.д.), предопределив концентрацию в руках главы государства спектра управленческих полномочий в отношении иных федеральных органов, конституционализируя монархическую модель государственного управления, которая сформировалась за последние 10 лет²¹.

Произошла конституционализация сложившейся практики взаимодействия в системе высших органов государственной власти. В частности, если ранее среди конституционалистов велась дискуссия относительно места Президента РФ в системе

¹⁷ Ким Ю.В. Указ. соч. С. 142.

¹⁸ См.: Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.

¹⁹ См.: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 28, 29.

²⁰ Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 17, 18.

²¹ См.: Авдеев Д.А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) // Государство и право. 2015. № 2. С. 27–34; Его же. Монархизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 4. С. 27–33.

¹⁶ Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 70.

власти, то после конституционной корреляции ч. 1 ст. 110 Конституции РФ стало очевидным, что глава государства не просто тяготеет к исполнительной власти, а возглавляет ее, осуществляя общее руководство над Правительством РФ. Таким образом, в Конституции РФ получило конституционное закрепление положение о дихотомической природе федеральной исполнительной власти, которая выражается в своеобразном разделении труда между Президентом РФ как главой государства и Председателем Правительства РФ²². Это находит свое выражение в порядке формирования Правительства РФ, часть министров которых назначается Президентом РФ и несет перед ним ответственность за результаты своей деятельности. Более того, Президент РФ сам утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения и определяет органы, руководство которыми осуществляет самостоятельно. Президент РФ также вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, равно как и отменить решения последнего.

Обращаем внимание на тот факт, что назначение Председателя Правительства РФ остается прерогативой Президента РФ, замена слова «согласование» на «утверждение» его кандидатуры фактически ничего не изменило в процедуре назначения на должность руководителя высшего коллегиального органа исполнительной ветви власти. Изменение коснулось лишь того, что в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ наделяется правом роспуска Государственной Думы. В случае отставки Председателя Правительства РФ, его заместителей какое-либо утверждение или согласие Государственной Думы уже не требуется, так же, как и консультации с Советом Федерации в случае освобождения от должности министров, назначаемых Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации.

Усиление роли палат Федерального Собрания РФ в системе государственного управления в принципе не произошло. Фактически Государственная Дума не оказывает влияние на формирование персонального состава Правительства РФ, а выражение вотума недоверия Правительству РФ, равно как и отказа в доверии (резолюция порицания) не влечет за собой отставку Правительства РФ или отдельных его членов. Согласно ч. 4¹ ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ, его заместитель и федеральные министры могут подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Таким образом,

участие Государственной Думы в этой процедуре не предусматривается.

Полномочие Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Центрального банка РФ не подкреплено правом принимать решение об отстранении Председателя Центрального банка РФ от должности, равно как и заслушивание отчетов о результатах деятельности Правительства РФ не предполагает каких-либо мер воздействия со стороны депутатов. В чем же заключается процесс заслушивания отчетов — становится непонятным, если Государственная Дума не может применить какие бы то ни было меры воздействия, например, выражение недоверия или же инициировать процедуру отставки должностного лица по результатам заслушивания подобных отчетов.

Еще одним новшеством среди конституционных поправок стало закрепление в Конституции РФ очередного порядка формирования Совета Федерации. Помимо двух представителей от каждого субъекта Российской Федерации, назначаемых (избираемых) законодательным и исполнительным органами власти соответствующего субъекта Федерации, в Совет Федерации входят назначаемые Президентом РФ на шестилетний срок представители Российской Федерации в количестве не более 30 человек, из которых не более семи назначаются пожизненно. Среди сенаторов может быть также и экс-Президент РФ, который прекратил свои полномочия в результате истечения срока своих полномочий или же в результате добровольной отставки.

Новый способ формирования Совета Федерации позволяет сделать несколько важных выводов. Во-первых, численный состав Совета Федерации может варьироваться в тот или иной период, в зависимости от количества назначенных представителей Российской Федерации в его состав. Во-вторых, при формировании Совета Федерации используется смешанный способ, который сочетает в себе избрание и назначение. При этом сроки, на которые назначаются (избираются) сенаторы различны. Однако, как верно отмечает С.А. Авакьян, механизмы образования органов публичной власти могут различаться, однако «задачи их служения народу, общественным интересам остаются ключевым фактором и от конкретики прихода к власти не должны зависеть»²³.

Пожизненное назначение сенаторов, равно как и Президента РФ, прекратившего свои полномочия, по нашему мнению, не увязывается с республиканской формой правления, которая

²² См.: Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 56.

²³ Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.

провозглашается в ст. 1 Конституции РФ. Республиканская форма правления предполагает выборность высших органов публичной власти, срочный характер их деятельности, ответственность избранных перед избирателями. Если выборность и назначаемость как способы образования (формирования) органов публичной власти еще в принципе вполне сочетаются при республиканской системе государственного управления, то пожизненное нахождение в должности явно с ней диссонирует.

На наш взгляд, новый способ формирования Совета Федерации актуализировал собой вопрос представительства Совета Федерации – Совет Федерации перестает быть «палатой регионов». Чьи же интересы в итоге представляет Совет Федерации? Например, О.Н. Бураков предлагает сохранить за Советом Федерации «роль выразителя интересов населения, выявляемых, опосредуемых органами государственной власти субъектов регионов. Совет Федерации – участник системы отношений опосредованного народного представительства»²⁴. Нельзя не согласиться с Н.А. Филипповой, что «акценты реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации должны быть смещены с делегативных аспектов его организации (изменение порядка формирования палаты) на функциональные аспекты (обновление перечня полномочий палаты). При этом компетенция палаты должна быть изменена таким образом, чтобы усилить признаки консолидирующего типа бикамерализма»²⁵. Справедливо замечание Н.А. Филипповой о том, что «Конституция Российской Федерации не определила Совет Федерации в качестве государственного органа, представляющего субъекты Федерации»²⁶. Безусловно, что вопрос о правовой природе Совета Федерации, особенностях его статуса в системе государственного управления требует отдельного самостоятельного исследования, решение которого позволит в дальнейшем и пересмотреть и его компетенционные полномочия.

Нельзя обойти вниманием вопрос, касающийся организационной деятельности Конституционного Суда РФ, которая также существенно была подкорректирована конституционными поправками 2020 года. Известно, что органы конституционной юстиции подобного уровня являются оплотом конституционализма и конституционного развития

государства. В этой связи Конституционный Суд РФ представляет собой независимый высший орган конституционного правосудия, а его независимость должна быть обеспечена и гарантирована. Конституционные поправки и последующие изменения Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № -1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», с нашей точки зрения, можно оценить неоднозначно. Несмотря на увеличение объема полномочий, прежде всего наделение Конституционного Суда РФ функцией нормоконтроля, число судей сократилось до 11 человек.

Не может вызывать опасений складывающееся постепенно политическое влияние на деятельность Конституционного Суда РФ, что, конечно же, называется на его независимости и авторитетности. Как известно, ранее судьи сами избирали из своего состава Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя. В настоящее время они назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Одним из элементов скрытого, на наш взгляд, воздействия на судейский корпус Конституционного Суда РФ является право Президента РФ вносить в Совет Федерации предложение по отрешению судей от должности за совершение проступка, несовместимого с занимаемой должностью.

Заключение. Вышеизложенные некоторые замечания относительно конституционных поправок 2020 года позволяют сформулировать несколько выводов. Во-первых, процедура внесения конституционных поправок и вступления их в силу продемонстрировала свои недостатки. Помимо того, что формально-юридически был нарушен порядок внесения изменений в Конституцию РФ, были использованы такие нововведения, как дача Конституционным Судом РФ заключения о конституционности поправок и проведение общероссийского голосования.

Во-вторых, безусловно следует признать важным и своевременным внесение в Конституцию РФ основополагающих ценностных ориентиров развития российского общества, которые в своей совокупности определяют идентичность российской культуры, проживающих на территории Российской Федерации наций и народностей, образующих в своем единстве многонациональный народ. Однако данные положения должны находиться в главах Конституции, определяющих основы конституционного строя, общественного и государственного устройства, права и свободы граждан.

В-третьих, требует дополнительной законодательной проработки использование категории «публичная власть».

В-четвертых, произошло конституционное усиление политического и управленческого функционала Президента РФ. Неопределенность формы правления, которая была изначально заложена

²⁴ Бураков О.Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 9 (82). С. 34.

²⁵ Филиппова Н.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стратегия реформы и ее правовое обеспечение // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2012. Вып. 12. С. 432.

²⁶ Там же. С. 423.

в процессе разработки и принятия Конституции РФ, стала одной из ключевых проблем в организации и деятельности высших органов государственной власти.

В-пятых, конституционные поправки 2020 года представляют собой начало конституционно-правовой реформы, итогом которой будет разработка и принятие новой российской Конституции. Можно предположить, что к 2024 г. в Российской Федерации на смену нынешней Конституции придет новый проект. Как отмечает М.И. Клеандров, «задержка с принятием качественно новой Конституции РФ в 2025–2026 гг. неизбежно приведет к стагнации общества и государственных институтов»²⁷. Полагаем, что Конституция РФ 1993 г. во многом сыграла свою роль, а заложенные в ней принципы и основы стали добротной законодательной почвой для дальнейшего развития государственно-правовых институтов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.
2. *Авакьян С.А.* Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
3. *Авдеев Д.А.* Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 56.
4. *Авдеев Д.А.* Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 4. С. 27–33.
5. *Авдеев Д.А.* Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) // Государство и право. 2015. № 2. С. 27–34.
6. *Бураков О.Н.* О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 9 (82). С. 34.
7. *Ким Ю.В.* А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 138, 139, 142.
8. *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации

²⁷ *Клеандров М.И.* России нужна новая Конституция // Вестник Тюменского гос. университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 4 (28). С. 139–151; см. также: *Его же.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; № 3. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7

- и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; № 3. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7
9. *Клеандров М.И.* России нужна новая Конституция // Вестник Тюменского гос. университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 4 (28). С. 139–151.
10. *Кожеевников О.А.* Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 28, 29, 70.
11. *Кондрашев А.А.* Конституционные поправки-2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраиваемые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 22.
12. *Кравец И.А.* Информационный и цифровой конституционализм и конституционные общественные инициативы в условиях российского правового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 14, 15.
13. *Мазаев В.Д.* Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex russica. 2021. Т. 74. № 7. С. 17–19.
14. *Филиппова Н.А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стратегия реформы и ее правовое обеспечение // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2012. Вып. 12. С. 423, 432.
15. *Хабриева Т.Я.* Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 7. DOI: 10.12737/jfcl.2021.001

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Draft laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation: the fourth round is coming // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 1. P. 31–44 (in Russ.).
2. *Avakyan S.A.* Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view) // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 11. P. 20–30 (in Russ.).
3. *Avdeev D.A.* Dichotomous features of the federal executive power in Russia // Modern Law. 2011. No. 10. P. 56 (in Russ.).
4. *Avdeev D.A.* Monocratism of domestic public administration // News of the Altai State University. 2017. No. 4. P. 27–33 (in Russ.).
5. *Avdeev D.A.* The republican form of government in the light of constitutional monocratism (domestic experience) // State and Law. 2015. No. 2. P. 27–34 (in Russ.).
6. *Burakov O.N.* On the representative function of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation // Actual problems of Russ. law. 2017. No. 9 (82). P. 34 (in Russ.).

7. *Kim Yu. V.* Was there a reform: on the question of the legal significance of the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 // Herald of the Tyumen State University. Socio-economic and legal studies. 2022. Vol. 8. No. 1 (29). P. 138, 139, 142 (in Russ.).
8. *Kleandrov M. I.* On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what it should contain // State and Law. 2022. No. 1. P. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; No. 3. P. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7 (in Russ.).
9. *Kleandrov M. I.* Russia needs a new Constitution // Herald of the Tyumen State University. Socio-economic and legal studies. 2021. Vol. 7. No. 4 (28). P. 139–151 (in Russ.).
10. *Kozhevnikov O. A.* Local self-government bodies in the new structure of the unified system of public authority: issues of regulatory regulation // Herald of the Putlin Belgorod Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. No. 1. P. 28, 29, 70 (in Russ.).
11. *Kondrashev A. A.* Constitutional amendments-2020: on collisions and defects that generate irremediable conflicts between the “eternal chapters” and Chapters 3–8 of the Constitution of Russia // Constitutional and Municipal Law. 2021. No. 3. P. 22 (in Russ.).
12. *Kravets I. A.* Informational and digital constitutionalism and constitutional public initiatives in the conditions of the Russian legal space // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 9. P. 14, 15 (in Russ.).
13. *Mazaev V. D.* The search for new meanings continues (according to the amendments to the Constitution of the Russian Federation) // Lex russica. 2021. Vol. 74. No. 7. P. 17–19 (in Russ.).
14. *Filippova N. A.* Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: strategy of reform and its legal support // Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2012. Issue. 12. P. 423, 432 (in Russ.).
15. *Khabrieva T. Ya.* Constitutional reform in Russia in the coordinates of universal and national // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2021. Vol. 17. No. 1. P. 7. DOI: 10.12737/jflcl.2021.001 (in Russ.).

Сведения об авторе

АВДЕЕВ Дмитрий Александрович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

Authors' information

AVDEEV Dmitry A. — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines, Tyumen State University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia