ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ПЯТОГО РАУНДА НЕ БУДЕТ?

Боброва Н.А., Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Российская Федерация, *bobrovana@mail.ru*

Анализируются поправки в Конституцию России и делаются выводы: 1) реформа 2020 года – четвертая реформа Конституции России, но первые три проходили не так масштабно; 2) причиной реформы-2020 явилась проблема истечения полномочий В.В. Путина в 2024 году; 3) поправки в главы 3–8 Конституции РФ содержательно затрагивают или даже противоречат главе 1; 4) реформа явилась очередным увеличением полномочий Президента РФ на фоне декоративного увеличения полномочий Федерального Собрания РФ; 5) противоречивый текст Конституции РФ исключает возможность новой конституционной реформы и диктует необходимость принятия новой Конституции России.

Ключевые слова: реформа Конституции России, Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, эклектика конституции.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-34-38

UDC 342

STAGES OF REFORM OF THE RUSSIAN CONSTITUTION: THERE WILL BE NO FIFTH ROUND?

Bobrova N.A., Togliatti State University, Togliatti, Russian Federation, *bobrovana@mail.ru*

Amendments to the Russian Constitution are being analyzed and conclusions are drawn: 1) 2020 reform – the fourth reform of the Russian Constitution, but the first three didn't happen on a large scale; 2) The reason for the reform-2020 was the problem of the expiration of Vladimir Putin's powers in 2024; 3) Chapter Amendments 3–8 however of the Russian Constitution meaningfully affect or even contradict Chapter 1; 4) The reform was another increase in the powers of the President of the Russia against the background of decorative increase in the powers of the Federal Assembly of the RF; 5) the controversial text of the Russian Constitution excludes the possibility of new constitutional reform and dictates the need for the adoption of a new Constitution of Russia.

Key words: reform of the Russian Constitution, Russian President, Federal Assembly RF, Constitutional Court RF, eclecticism of the constitution.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-34-38

Российские конституционалисты практически со дня опубликования проекта Конституции 10 ноября 1993 года, особенно в последнее десятилетие, перечисляли недостатки Конституции и предлагали конкретные поправки в ее текст [1, 2, 3, 4, 5]. В литературе подробно проанализированы все реформы действующей Конституции: реформа 2010 года, когда были увеличены сроки полномочий Президента РФ и Государственной Думы и введен институт ежегодного отчета Правительства РФ в Государственной Думе, две реформы 2014 года, когда объединили Верховный Суд РФ и Арбитражный Суд РФ, ввели президентскую квоту назначаемых сенаторов, изменили название главы 7 Конституции РФ с одновременным усилением влияния Президента РФ на прокуратуру [6, 7, 8]. С.А. Авакьян образно назвал эти три реформы тремя «раундами» и, соответственно, самая масштабная реформа 2020 года явилась четвертым раундом, который С.А. Авакьян предвосхитил [6, с. 31].

Таким образом, власть, придерживавшаяся моратория на изменение текста Конституции, сама же его и отменила. В своё время С.А. Авакьян писал: «Как только профессор Авакьян говорит, что нужны поправки в Конституцию, сразу окрик властей – не надо трогать! А когда нужно было принять поправки об изменении срока полномочий Президента, то принимают молниеносно в нарушение Закона об обязательном обсуждении поправок в течение года» [9, с. 5].

Автор настоящей статьи не раз заявлял, что «на вопрос быть или не быть конституционной реформе ответит Президент РФ» [10, с. 31], «и если реформа всё-таки состоится, первыми обосновывать её необходимость, нравственность и справедливость бросятся именно те ученые, которые ранее отрицали необходимость реформы Конституции. Они всегда – первые ученики» [11, с. 64].

Президент как инициатор реформы, несомненно, не делал бы этого во вред себе же, в смысле ущемления собственных полномочий и ослабле-

ния вертикали президентской власти. Поэтому конституционная реформа-2020 и по содержанию поправок, и по процедуре их принятия, и по характеру легитимации была целиком в интересах действующего Президента РФ. Однако интересы Президента, как показало общероссийское голосование, совпали с интересами народа, который голосовал по принципу: если это не нравится Западу – значит это выгодно России.

Доминирование политических мотивов над конституционно-правовыми не является тенденцией исключительно России, а характерно для всех стран, поскольку политика и конституция неразделимы, ведь сущностью конституции является устройство власти, т. е. политика.

Устройство власти Президент оставил неизменным, еще более укрепив и усилив собственный статус. В этом смысле Конституция России действительно не исчерпала свой потенциал: это была и есть суперпрезидентская республика, принятая «под Ельцина». Формула этой модели власти такова: из классической президентской республики взято все то, что усиливает президента, а из парламентской – всё то, что ослабляет парламент. Эту формулу Президент РФ не только не изменил, но и усилил собственные полномочия. Сделано это под видом расширения полномочий обеих палат Федерального Собрания и придания конституционного статуса Государственному совету РФ. Причем очередное укрепление президентского статуса преподносилось как совершенствование «баланса полномочий» органов государственной власти и принципа разделения властей [12, с. 54].

Государственной Думе предоставлено право согласования (обсуждения) кандидатур министров, за исключением министров силового блока. При этом Президент обязан назначить министрами те кандидатуры, которые обсудила и предложила Дума. Также нововведение было презентовано еще в Послании Президента РФ с акцентом на то, что это серьезное увеличение полномочий Думы. Об этом много говорилось перед общероссийским голосованием. Между тем, если до реформы Президент обладал правом отправить в отставку Правительство целиком, то в результате реформы он получил право отправлять в отставку и премьер-министра, и любого министра, причем в любое время. Если раньше Президент мог распустить Думу лишь в случае троекратного неодобрения кандидатуры премьер-министра, то теперь – новое основание: «После троекратного отклонения Государственной Думой представленных (...) кандидатур заместителей председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ. если после троекратного отклонения Государственной Думой представленных (...) кандидатур более одной трети должностей членов Прави-

тельства (...) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы».

С момента принятия Конституции РФ было много споров относительно того, входит ли Президент в исполнительную власть. С.А. Авакьян подчеркивает, что «Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ, в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды является Президента РФ» [13, с. 347]. То, что Президент руководит исполнительной властью, нашло подтверждение в новой редакции: Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ (п. «б» ст. 83 Конституции).

Иными словами, дополнена изначально взятая за основу российской модели власти французская модель, согласно которой премьер-министр является «рабочей лошадкой» президента, фактически и юридически возглавляющего пирамиду исполнительной власти (от реализации конституционного права председательствовать на заседаниях правительства до вторжения в сферу компетенции правительства в режиме «ручного управления», что под силу только мобильному президенту).

Нельзя не согласиться с Е.Ю. Киреевой, Л.А. Нудненко и Л.А. Тхабисимовой в том, что «вывод о повышении роли Думы в формировании Правительства РФ представляется не соответствующим действительности, как, собственно, и вывод о расширении полномочий обеих палат Федерального Собрания» [14, с. 39].

Разрекламированное усиление полномочий Совета Федерации также является декларативным. Совету Федерации предоставлены полномочия не только по согласованию кандидатур на должности судей Конституционного Суда РФ, Председателя Конституционного Суда и его заместителей, но и право их отставки. Поскольку инициатором и той, и другой конституционной процедуры является Президент (кстати, во втором случае – это тоже новое право Президента), а Совет Федерации – в значительной степени зависимый от Президента орган власти, постольку новые функции Совета Федерации играют роль ширмы фактического усиления роли Президента РФ.

Зависимость Совета Федерации от Президента предопределена тем, что если раньше в составе Совета Федерации представителей законодательной и исполнительной властей было поровну, то, начиная с 2014 года, когда была введена «президентская квота» (право Президента назначать 10 сенаторов), усилилась исполнительная ветвь. А она возглавляется Президентом. Кроме того, главы регионов, назначающие своих сенаторов, сами – ставленники Президента. Не случайно выборы глав регионов (с так называемым муниципальным фильтром) – это, по большей части, плебисциты доверия выдвиженцам власти с заранее предсказуемым ре-

зультатом. Сбои встречаются редко, да и то в случае победы оппозиционера его обязательно вскоре под тем или иным предлогом уберут с губернаторской должности.

Президентская квота в Совете Федерации в любом случае обеспечивает перевес влияния Президента РФ на Совет Федерации.

Конституционная реформа-2020 не только увеличила эту квоту в 3 раза, но и ввела монархический институт пожизненных сенаторов, которые еще более усиливают гарантии стабильности президентской власти.

Увеличение полномочий Конституционного Суда РФ в результате конституционной реформы-2020 также номинально декорирует завершение его зависимости (возможность отставки судьи, председателя КС РФ и зампреда КС РФ по решению Совета Федерации по предложению Президента).

Конституционному Суду РФ предоставлено право по запросу Президента решать вопрос о конституционности вносимых в Конституцию поправок. Это право уже апробировано в рамках конституционной реформы-2020. Эта поправка, фигурально выражаясь, позволила Конституционному Суду, как той вдове, самому себя «высечь», даже не попытавшись оспорить ни уменьшение численности КС РФ, ни возможность отставки судей Советом Федерации по весьма расплывчатым формулировкам. Данное заключение КС* стало дополнительным видом легитимации конституционных поправок-2020. Данное право КС и способ его первого применения явились новеллой конституционного права. Авторитет КС потребовался для того, чтобы раз и навсегда закрыть разговоры о «щекотливых моментах» реформы-2020, особенно в части «обнуления» сроков действующего Президента.

Вся процедура принятия поправок в рамках конституционной реформы-2020 – конституционная новелла. Конституция не предусматривает какого-либо плебисцита по поправкам, вносимым в главы 3–8 Конституции РФ, однако плебисцит по данным поправкам в виде общероссийского голосования все же был объявлен, причем сразу же во время оглашения Послания Президента РФ 15 января 2020 года: «Как народ скажет – так и будет!»**.

* О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1–3 URL: <http://dok.ksrt.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf> (дата обращения: 19.08.2020).

Необходимость народного волеизъявления возникла потому, что фактически предложенные поправки затрагивали содержание 1, 2 и 9 глав Конституции РФ, в которые нельзя вторгаться в силу отсутствия Конституционного Собрания. Однако непременно нужен был плебисцит по данным поправкам как высшая форма их легитимации, в том числе щекотливой поправки об «обнулении» и предоставлении ему возможности баллотироваться на очередных президентских выборах.

Ювелирное решение этой проблемы с эффектом неожиданности при озвучивании данной поправки депутатом В.В. Терешковой – это главная интрига реформы-2020. С помощью поправки Валентины Владимировны Владимир Путин решил проблему транзита власти-2024, в результате чего сразу же прекратились футурологические мечты его оппонентов.

Юридически сложное содержание поправки свидетельствует о том, что ее оттачивали профессионалы. А способ внесения этой поправки говорит о том, что эффективно был использован фактор *времени, места и личности*.

Член рабочей группы по доработке поправок сенатор Е.Ф. Лахова еще во время одного из заседаний рабочей группы пыталась выдвинуть идею пожизненного статуса действующего Президента РФ. Но «несвоевременное» предложение не стали ставить на голосование. Да и масштаб личности не тот. Для этой роли идеально подходила первая в мире женщина-космонавт, герой СССР, депутат Государственной Думы Терешкова.

Первоначально озвученная идея придания конституционного статуса Государственному Совету РФ сыграла роль отвлекающего маневра. Многие подумали, что будущее председательство в Госсовете – это и есть вариант транзита власти-2024. При этом наблюдается совпадение части полномочий Президента РФ и Государственного Совета РФ, а именно – формирование основных направлений внутренней и внешней политики государства.

А.А. Джагарян отмечает, что в заключении КС не уделено должного внимания тому, как поправки соотносятся с логикой, выраженной в структуре Конституции РФ. Так, понятие брака является элементом статуса личности, равно как и социальные гарантии статуса пенсионеров и т.д., а вовсе не элементом функций государства [15, с. 15]. На наш взгляд, одно другому не противоречит, и к функциям государства это тоже имеет отношение.

Но есть и более серьезные противоречия внутри текста Конституции, например, между ст. 12 Конституции и реформированной главой 8 «Местное самоуправление», между текстуальным закреплением принципа разделения властей в ст. 10

** Послание Президента РФ Федеральному Собранию... // Рос. газ. 2020. 16 января.

Конституции и противоречивым воплощением этого принципа в других статьях и главах Конституции РФ, между запретом обязательной идеологии, закрепленным в ч. 2 ст. 13 Конституции, и жизненной потребностью в государственной идеологии.

Наиболее глубокие выводы сделал профессор А.А. Кондрашев. По его мнению, поправки 2020 года: 1) ставят под контроль главы государства все ветви власти, формируя фигуру полной безответственности как действующего, так и бывшего президента. Произошло беспрецедентное ослабление статуса Государственной Думы и Правительства РФ и их подчинение Президенту РФ одновременно с утратой независимости Конституционного Суда РФ; 2) усиливают гиперцентрализацию страны и ослабляют федеративные основы, а также самостоятельность местного самоуправления (посредством введения института федеральных территорий и создания противоречащей конституционным основам модели единой публичной власти); 3) способны уже в самое ближайшее время (например, после прихода к власти нового президента) сформировать в стране более жесткий авторитар-

ный режим, чем был создан ранее, с полным игнорированием принципа разделения властей, содействовать усилению репрессий, еще более масштабным ограничениям прав и свобод граждан и установлению системы «государственного» произвола посредством принятия все новых изначально «неправовых» законов, вводящих ограничения конституционных прав граждан [16, с. 28].

По мнению А.А. Кондрашева, «поправки не улучшили Конституцию 1993 года, а наоборот привели к образованию многочисленных и глубочайших ценностных противоречий и дефектов, способных сформировать у граждан России еще более негативный образ Конституции как документа декларативного, «мертвого» и неисполняемого органами государственной власти» [16, с. 28].

Ученые правы в том, что и без того противоречивый текст Конституции РФ в результате реформы-2020 стал еще более эклектичным и противоречивым. И в результате пятого раунда не будет, а будет новая российская конституция. Вопрос лишь в том, когда это случится – до выборов 2024 года в качестве элемента предвыборной агитации или сразу после выборов.

Литература

1. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.
2. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М. 2003. С. 186–210.
3. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–38.
4. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 148–161.
5. Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 9–14.
6. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.
7. Боброва Н.А. Конституционная реформа-2020 как решение проблемы «транзита власти»-2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3–9.
8. Власова М.А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 61–64.
9. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. №10. С. 5–11.
10. Боброва Н.А. Особенности российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 26–31.
11. Боброва Н.А. Итоги дискуссии о будущем Конституции РФ, состоявшейся в связи с её 25-летним юбилеем // Юридическая наука: история и современность. 2019. № 6. С. 57–67.
12. Власова М.А. Принцип разделения властей в свете конституционной реформы-2020 // Енисейские политико-правовые чтения: сб. науч. ст. по материалам XIII всерос. науч.-практ. конф. Красноярск, 2020. С. 54–65.
13. Авакьян С.А. Конституционное право России: уч. курс: в 2 т. Т. 2. 4-е изд. М., 2010.
14. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 37–40.
15. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1–3 // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 9–17.
16. 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. 18–29.

References

1. *Avak'yan S.A.* Nuzhna li konstitutsionnaya reforma v Rossii? // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2012. № 9. S. 2–9.
2. *Bobrova N.A.* Konstitutsionnyi stroi i konstitutsionalizm v Rossii. M. 2003. S. 186–210.
3. *Bobrova N.A.* 20 let i 20 nedostatkov Konstitutsii Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2013. № 3. S. 33–38.
4. *Luk'yanova E.A.* Rossiiskaya gosudarstvennost' i konstitutsionnoe zakonodatel'stvo v Rossii (1917-1993). M.: Izd-vo MGU, 2000. S. 148–161.
5. *Oseichuk V.I.* O neobkhodimosti novogo etapa konstitutsionnoi reformy v Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2006. № 5. S. 9–14.
6. *Avak'yan S.A.* Proekty zakonov o popravkakh k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: gryadet round chetvertyi? // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020. № 1. S. 31–44.
7. *Bobrova N.A.* Konstitutsionnaya reforma-2020 kak reshenie problemy «tranzita vlasti»-2024 // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2021. № 2. S. 3–9.
8. *Vlasova M.A.* Zagadka glavy 7 Konstitutsii RF, ili O tom, kto spas rossiiskuyu prokuraturu ot likvidatsii v 1993 godu // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020. № 10. S. 61–64.
9. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniya // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. №10. S. 5–11.
10. *Bobrova N.A.* Osobennosti rossiiskogo konstitutsionalizma // *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*. 2018. № 4 (123). S. 26–31.
11. *Bobrova N.A.* Itogi diskussii o budushchem Konstitutsii RF, sostoyavsheisya v svyazi s ee 25-letnim yubileem // *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*. 2019. № 6. S. 57–67.
12. *Vlasova M.A.* Printsip razdeleniya vlastei v svete konstitutsionnoi reformy-2020 // *Eniseiskie politiko-pravovye chteniya: sb. nauch. st. po materialam XIII vseros. nauch.-prakt. konf. Krasnoyarsk*, 2020. S. 54–65.
13. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii: uch. kurs: v 2 t. T. 2. 4-e izd. M., 2010.
14. *Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A., Tkhabisimova L.A.* Tendentsii pravovoi reglamentatsii vzaimodeistviya Prezidenta Rossiiskoi Federatsii s Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020. № 10. S. 37–40.
15. *Dzhagaryan A.A.* Ispravlenному verit'? Sub'ektivnye zametki v svyazi s Zaklyucheniem Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 marta 2020 g. № 1–3 // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020. № 8. S. 9–17.
16. *Kondrashev A.A.* Konstitutsionnye popravki-2020: o kolliziyakh i defektakh, porozhdayushchikh neustranimye konflikty mezhdru «vechnymi glavami» i glavami 3–8 Konstitutsii Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2021. № 3. S. 18–29.

*Поступила в редакцию 25 апреля 2021 г.
Received 25 April, 2021*