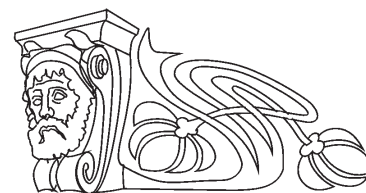




УДК 342.41

К вопросу о легитимности современной конституционной реформы

Е. А. Абаева



Абаева Елена Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского; доцент кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия, tihonea@inbox.ru

Введение. Реформирование Основного закона на протяжении новейшей истории России обусловлено политической целесообразностью трансформации президентской власти. До середины 2000-х гг. конституционная незыблемость, поддерживаемая властью, была направлена на сохранение ее политической стабильности. **Теоретический анализ.** Российская Федерация вошла в новый этап конституционного развития, обусловленный необходимостью конституционализации - придания легитимного характера сложившейся президентской власти. Любая конституционная реформа требует теоретического осмысления ее легитимности, целесообразности, легальности (законности). **Эмпирический анализ.** Основным фактором современного конституционного реформирования выступает необходимость конституционализации президентской власти. **Результаты.** Введение дополнительных процедур по принятию поправки к Конституции свидетельствует о политической воле Президента РФ заручиться поддержкой активных участников конституционных процессов, тем самым облекая в легитимную и легальную форму проводимую конституционную реформу.

Ключевые слова: Конституция РФ, Президент РФ, Послание Федеральному Собранию, конституционная поправка, всенародное голосование.

Поступила в редакцию: 01.05.2020 / Принята: 20.05.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-449-458>

Введение

Вопросы реформирования Конституции России поднимались и возобновлялись не раз на всем протяжении ее существования. В период новейшей истории российской государственности это актуализировалось в моменты юбилейных дат принятия действующей Конституции РФ 1993 г., а также при внесении конституционных поправок 2008, 2014 гг. Особый акцент всегда делался на критике баланса разделения властей, а именно суперпрезидентской власти и ослабленном парламенте.

До середины 2000-х гг. наука конституционного права ставила задачу *обеспечения стабиль-*

ности Конституции РФ и неприкосновенности ее текста, а основными научными направлениями этого периода были исследования проблем конституционализации законодательства и развития внутреннего потенциала конституции, что не мешало авторам указывать на недостатки действующей Конституции и предлагать возможные пути ее совершенствования, в том числе через конституционную реформу. Долгое время (с 2001 по 2007 г.) официальные власти в лице Президента РФ, поддерживаемые учеными, относились к Конституции как к «священной корове» и выступали против конституционного реформирования, поскольку это может нарушить *политическую стабильность* в обществе, которую и обеспечивает Основной закон.

Теоретический анализ

Официальное объявление начала реформирования действующей Конституции РФ произошло в момент оглашения в 2007 г. Послания Президента РФ Федеральному Собранию, после чего были приняты два закона о поправках к Конституции (от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» [1] и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [2]), в соответствии с которыми был увеличен срок президентских полномочий с 4 до 6 лет, депутатов – с 4 до 5 лет, а также усилен парламентский контроль над Правительством РФ в форме отчетов. Обоснование таких конституционных изменений содержится в Пояснительной записке к одной из поправок: «Увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым *повышается ответственность главы государства и парламента* перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности» [3] (курсив наш. – Е. А.).

В 2014 г. принимаются еще два закона о поправке к Конституции РФ, благодаря кото-



рым проведена реформа судебной системы, а именно полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ были переданы Верховному Суду РФ, а также *расширены президентские полномочия* по формированию прокурорского корпуса и состава Совета Федерации Федерального Собрания РФ [4, 5].

10 декабря 2018 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в своей статье «Дух и буква Конституции» призвал к *точечным изменениям* Основного закона для устранения недостатков в части отсутствия должного баланса в системе сдержек и противовесов, крена в пользу исполнительной ветви власти, *недостаточной четкости в распределении полномочий между президентом и правительством, необходимости определения статуса администрации президента* и полномочий прокуратуры, ликвидации противопоставления органов местного самоуправления органам государственной власти, конкретизации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

17 июля 2019 г. председатель нижней палаты парламента В. В. Володин опубликовал в «Парламентской газете» программную статью «Живая Конституция развития», в которой предложил закрепить на уровне Конституции РФ ряд положений по усилению роли парламента в формировании Правительства РФ и действительности парламентского контроля, обозначив начало *перехода от президентской к парламентской республике*.

Можно утверждать, что в новейшей истории российской государственности основным фактором *конституционного реформирования* выступает *трансформация и необходимость конституционализации президентской власти*.

Эмпирический анализ

В конституционной доктрине принято говорить о трех этапах развития института президентуры в России начиная с 1991 г. (здесь необходимо учитывать создание института на союзном уровне в 1990 г.), хотя известно, что подобные идеи возникали еще в период подготовки Конституции СССР 1936 г. Представляется, что в современной России мы подошли к новому, 4-му этапу, связанному с *конституционализацией скрытых президентских полномочий* [6, с. 169], основная цель которой – придание этим полномочиям легитимного конституционно-ценностного характера.

Legitimus означает состояние, выражающее оправданность, целесообразность, законность (легитимность) и другие стороны соответствия

конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом. Легитимация играет важную роль в обществе, ибо любая государственная власть не может опираться только на провозглашаемые ею законы или только на насилие. Чтобы быть устойчивой, прочной, стабильной, она должна искать поддержки общества, определенных групп, средств массовой информации и даже определенных влиятельных личностей [7]. Сама легитимность публичной власти изначально предполагает длительное и единодушное согласие общества с этой властью и ее институтами, которое выражается в одобрении и признании власти народом и оправдании ее действий, обусловленных реализацией ее властных функций [8, с. 5].

Легализация государственной власти неразрывно связана с содержанием конституции. 15 января 2020 г. в соответствии с п. «е» ст. 84 действующей Конституции РФ 1993 г. Президент РФ обратился с двадцать шестым посланием к Федеральному Собранию, в котором должен был объявить «об основных направлениях внутренней и внешней политики государства». Несмотря на то что данный политико-правовой акт адресован федеральным парламентариям, на его оглашении присутствовали около 1300 приглашенных – по сложившейся традиции не только депутаты и сенаторы, но и члены Правительства РФ, председатели высших судов, представители региональной власти, главы традиционных конфессий, общественные деятели, в том числе председатели общественных палат регионов, руководители крупнейших средств массовой информации.

В Послании глава государства поставил вопрос «о принятии новой Конституции», который, по его словам, обсуждается рядом политических общественных объединений, в то же время подчеркнув, что «потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, ... еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества» [9]. Следовательно, формально было заявлено не о пересмотре действующей Конституции, а о *процедуре внесения конституционных поправок*.

В ходе оглашения Послания прозвучали следующие предложения о внесении конституционных поправок:

– закрепление приоритета Конституции РФ в российской правовой системе, пределов действия на территории России международных законодательства и договоров, а также решений между-



народных органов в части, не противоречащей Конституции РФ и не ограничивающей права и свободы человека и гражданина;

– закрепление запрета на иностранное гражданство, вида на жительство либо наличия иного документа, позволяющего постоянно проживать на территории другого государства для лиц, занимающих «должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны»: глав субъектов Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства РФ и его заместителей, федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, а также судей;

– введение дополнительных ограничений и запретов для лиц, претендующих на должность Президента РФ: увеличение ценза постоянного проживания на территории России с 10 до 25 лет, запрет на иностранное гражданство или вида на жительство в иностранном государстве не только для кандидата, но и самого Президента РФ;

– закрепление принципа единства системы публичной власти, построение системы эффективного взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, расширение полномочий местного самоуправления;

– закрепление ряда социальных гарантий: минимального размера оплаты труда не ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, регулярной индексации пенсий;

– закрепление конституционно-правового статуса Государственного совета с целью повышения роли руководителей регионов в выработке и принятии решений на федеральном уровне;

– расширение полномочий Федерального Собрания по формированию Правительства РФ: утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства и по его представлению – заместителей и федеральных министров; ограничение права Президента РФ отклонять утвержденные кандидатуры и обязанность их назначения;

– закрепление обязанности Президента РФ назначать руководителей силовых министерств и ведомств, а также прокуроров субъектов РФ только после консультаций с Советом Федерации. Соответственно, необходимость вывести вопрос согласования региональных прокуроров из компетенции законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ;

– закрепление санкций конституционно-правой ответственности судей высших судов и расширение компетенции Совета Федерации в части представления Президенту РФ кандидатов на отрешение от должности судей Конституци-

онного Суда РФ и Верховного Суда РФ «в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи»;

– введение новых форм предварительного конституционного нормоконтроля, а именно расширение полномочий Конституционного Суда РФ по запросам Президента РФ проверять конституционность законов, принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации до их подписания главой государства.

Озвучив данную часть Послания, Президент РФ обозначил открытие дискуссии «вокруг возможных поправок в Конституции», в широком публичном обсуждении которых, по его мнению, должны принять участие общественные объединения, партии, регионы, юридическое сообщество и граждане страны, еще раз подчеркнув, что поправки *не затронут фундаментальных основ Конституции РФ и будут приняты в рамках установленной процедуры*, т. е. в соответствии со ст. 136 Конституции РФ и действующим Федеральным законом о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации [10]. Их цель – создание прочной, стабильной политической системы, гарантирующей России суверенитет и независимость, в то же время гибкой, отвечающей современным внутренним и внешним вызовам и тенденциям развития в интересах России.

Глава государства отметил, что поскольку новации касаются существенных изменений политической системы, деятельности всех ветвей власти, необходимо провести *голосование граждан* по всему пакету предложенных поправок и только по его результатам принимать окончательное решение. В данном случае речь идет о *легализации (законности) процедуры принятия конституционных поправок и легитимности (поддержке народом) ее содержательной части*. Уже 16 января на базе ЦИК РФ была создана рабочая группа по подготовке предложений о процедуре всенародного голосования по изменениям Конституции РФ.

Следует согласиться, что легитимность власти генетически связана с легальностью властных действий, поскольку норма права придает властной деятельности санкционированную обществом, публичную и предсказуемую форму [11, с. 8]. По мнению В. Е. Чиркина, в наибольшей степени вопрос о легализации государственной власти связан не с подготовкой проекта, а с *процедурами принятия Конституции и ее содержанием*. С точки зрения легализации



государственной власти стадия обсуждения не имеет существенного значения (для легализации важно, чтобы конституцию принимал законно уполномоченный на то орган), но с точки зрения *легитимации всенародное обсуждение проекта может иметь огромное значение*. Этот процесс внедряет в сознание населения сопричастность в подготовке Основного закона, убеждение, что устанавливаемый Конституцией порядок отражает его волю. Если избиратели одобряют Конституцию, это легитимирует власть [7].

Поскольку Президент РФ, будучи главой государства и в соответствии с конституционно установленными задачами (функциями), обеспечивает права человека, безопасность, целостность и независимость государства, эффективность деятельности органов государственной власти, выступает прежде всего гарантом Конституции РФ – охранного документа, определяющего стратегию социально-политического и экономического стабильного развития страны, его задача – придать *легальный и легитимный характер конституционным изменениям в публично-правовом пространстве*.

15 января 2020 г. своим распоряжением Президент создал *рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ*, в состав которой вошли 75 представителей гражданского общества – политики, чиновники, общественные деятели, деятели искусства и культуры, спортсмены и 13 представителей юридического сообщества, в том числе известные и признанные в научном сообществе теоретики, цивилисты (М. Н. Марченко, В. В. Лазарев, Л. Ю. Михеева, Ю. А. Тихомиров) и конституционалисты (С. А. Авакьян, С. А. Белов, Е. Б. Султанов, А. А. Клишас). На встрече с членами рабочей группы глава государства детализировал свои предложения, подчеркнув, что Россия при всех конституционных изменениях, повышении роли парламента во взаимодействии с правительством должна остаться президентской республикой. Своими представителями при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания Президент РФ назначил сопредседателей рабочей группы – известных юристов А. Клишаса, П. Крашенинникова и Т. Хабриеву, что соответствует установленному порядку ст. 140 Регламента Государственной Думы [12].

Одновременно в общественно-политическом пространстве развернулась альтернативная дискуссия [13, 14]. Представители научного сообщества в области права, политологии, социологии и иных гуманитарных дисциплин публиковали свои комментарии в различных СМИ [15], в том числе на конституционно-правовом форуме [16].

Представляется, что в ходе развернувшейся общественно-политической и научной дискуссии выработанные профессиональным юридическим сообществом предложения должны были быть учтены при принятии окончательного текста законопроекта. В этой связи необходимым и неоднократно предлагаемым шагом должно стать создание при главе государства *совета по соблюдению и защите Конституции РФ* – совещательно-консультативного органа, обеспечивающего реализацию полномочий Президента РФ как ее гаранта. В состав совета необходимо включить действующих судей Конституционного Суда РФ и судей в отставке, представителей научного сообщества, специализирующихся в конституционном праве, а также парламентариев, входящих в соответствующие комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания [17, с. 34]. Аналогичное предложение по созданию совета по конституционному законодательству – «мозгового центра по вопросам конституционализма» – было высказано профессором С. А. Авакьяном еще в 2013 г. на встрече главы государства с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, посвященной 20-летию Конституции РФ.

20 января 2020 г. в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ внес в Государственную Думу проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В пояснительной записке было указано, что законопроект подготовлен на основании предложений, представленных рабочей группой (с 16 по 19 января 2020 г.).

В проекте конституционной поправки предлагалось внести изменения в положения двадцати двух статей глав 3–8 Конституции РФ («Федеративное устройство», «Президент РФ», «Федеральное Собрание», «Правительство РФ», «Судебная власть и прокуратура», «Местное самоуправление») по различным предметам конституционного регулирования: от социальной сферы (МРОТ, пенсионное и социальное обеспечение, защита детства и др.) до государственного управления (расширение цензов к кандидату в Президенты РФ, увеличение президентских полномочий в отношении всех ветвей власти, сокращение состава и расширение полномочий Конституционного Суда РФ, появление норм о Государственном совете и др.). Согласно паспорту законопроекта поправка внесена в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, его наименование отражает суть данной поправки



и содержит предложения по изменению текста глав 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав. Следовательно, заявленная конституционная реформа охватывает более широкий спектр вопросов, чем регулирование организации публичной власти.

Обсуждение поправки прошло в Государственной Думе в трех чтениях в соответствии с Регламентом и Федеральным законом № 33-ФЗ. После первого чтения, по словам председателя профильного Комитета по государственному строительству и законодательству П. Крашенинникова, поступила 391 поправка. Всего же Рабочей группе по изменениям в Конституцию было предложено более тысячи различных инициатив, что может свидетельствовать *о широком обсуждении предложенных поправок*, хотя некоторые из них так и не были внесены в окончательный текст.

Ко второму чтению президентский проект претерпел ряд изменений, в том числе редакции подверглось само название законопроекта «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а в документ было внесено 170 поправок. При обсуждении законопроекта депутат В. Терешкова предложила рассмотреть вопрос о снятии ограничений по числу президентских сроков с действующего главы государства: «...людей волнует и даже тревожит, что будет после 2024 года. ...Учитывая его мощнейший авторитет, это стабилизирующий фактор для нашего общества, для развития страны, для проведения преобразований, это гарантия устойчивости, как внутри страны, так и по ее внешнему контуру», – подчеркнула парламентарий. Председатель Государственной Думы отметил, что предложение требует консультаций с главой государства, который в тот же день принял участие в заседании нижней палаты парламента, поддержав предложение с оговоркой – «если Конституционный Суд РФ даст официальное заключение, что такая поправка не будет противоречить принципам и основным положениям Основного закона».

Заметим, что однозначного отношения к содержательной части конституционной реформы нет ни в научном, ни в депутатском, ни в ином общественно-политическом сообществе. Так, во время окончательного голосования в Государственной Думе 11 марта вся фракция КПРФ в полном составе (43 депутата) воздержалась, объяснив это тем, что из 15 предложенных ею поправок 12 даже не были приняты к рассмотрению. Законопроект был принят 383 голосами «за» и ни одного «против». В Совете Федерации из 160 его членов трое воздержались и лишь

один проголосовал «против» – сенатор от Иркутской области В. Мархаев. Из 85 субъектов в 50 единогласно поддержали законопроект, самый низкий процент одобрения закона был в Хакасии, Москве и Ивановской области (из 4 тыс. депутатов 2% (67 депутатов) – «против» либо «воздержались» – были представителями двух партий – КПРФ и «Яблоко»).

14 марта 2020 г. Президент РФ подписал Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [18] и в тот же день он направил в Конституционный Суд РФ запрос «О соответствии главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 указанного Закона».

В тексте запроса Президент РФ ссылаясь на ст. 3 Конституции РФ о многонациональном народе – единственном источнике власти – как основании для проведения голосования, а также на ст. 13 Закона о поправках к Конституции РФ, в соответствии с которой поправка вступает в силу со дня опубликования, если самим Законом не установлена иная дата, посчитав, что такая норма свидетельствует о допустимости иных условий вступления Закона о поправке в силу, а именно дополнительных гарантий поддержки гражданами изменений в Конституцию.

Разрешения, по мнению Президента РФ, требовали следующие вопросы:

- о соответствии изменений, содержащихся в ст. 1 Закона о поправке к Конституции РФ, главам 1, 2 и 9 Основного закона;

- о допустимости дополнения на основании результатов прямого общероссийского волеизъявления граждан ст. 81 Конституции РФ ч. 3.1, предусматривающей распространение на Президента РФ, занимающего свою должность на момент вступления в силу поправок, ограничения по количеству сроков, предусмотренных ч. 3 данной статьи, без учета числа сроков, в течение которых он занимал и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправок;

- о возможности устанавливать самим Законом РФ о поправке к Конституции РФ иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ, а также о том, могут ли изменения Конституции



РФ вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается ст. 3 Закона о поправке.

Уже 16 марта Конституционный Суд РФ, согласно предписаниям Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, дал положительное Заключение, в котором отметил, что его позиция носит *самостоятельный характер и учитывает проведенный мониторинг дискуссии в СМИ и в сети Интернет, при общественной значимости тех положений, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции в тексте Заключения* [19].

17 марта 2020 г. Президент РФ подписал Указ № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», где была определена дата его проведения – 22 апреля 2020 г. [20].

20 марта 2020 г. Центризбирком утвердил процедуру голосования по поправке к Конституции – *уникальной и единственной в своем роде электоральной процедуре*, не предусмотренной Федеральным законом № 33-ФЗ [21]. Очевидно, что критикуемые процедуры досрочного, надомного и удаленного голосования, а также электронного, в том числе через портал Госуслуг, сокращенный протокол, подсчет голосов не по выданным, а по извлеченным бюллетеням, присутствие на голосовании в качестве наблюдателей исключительно представителей от общественных палат не противоречат действующему избирательному голосованию, поскольку будут осуществляться не в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [22], а по утвержденной отдельным порядком процедуре, что *создает дополнительные гарантии для граждан выразить свое мнение*.

Однако 25 марта 2020 г. в своем обращении к гражданам в связи с пандемией коронавируса, руководствуясь абсолютным приоритетом здоровья, жизни и безопасности людей, глава государства «во избежание возникновения рисков для здоровья граждан Российской Федерации в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой» подписал Указ «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» [23].

Результаты

Точечный анализ представленных конституционных поправок позволяет говорить о следующих конституционных изменениях.

1. *Усиление роли парламента в формировании Правительства РФ*. В частности, вместо согласования Государственная Дума получила право утверждать Председателя Правительства, его заместителей и членов кабинета министров (ст. 111, 112). Подтверждением этого является редакция указанных статей в части диспозитивного вместо ранее императивного режима роспуска нижней палаты парламента Президентом РФ в случае отклонения ею представленных кандидатур.

2. *Расширение государственных социальных гарантий* в ряде статей главы 3 «Федеративное устройство», поскольку речь идет не о пересмотре Конституции РФ и, соответственно, изменениях глав 1, 2 и 9, а о конституционной поправке: дополнение ст. 75, содержащей нормы о денежной политике и налогах, ч. 5 – о минимальном размере оплаты труда не ниже прожиточного минимума; дополнение ч. 6, 7 той же ст. 75 – о системе пенсионного обеспечения и социальном страховании; дополнение ст. 75.1 – о благосостоянии и защите достоинства граждан, социальном партнерстве и социальной солидарности общества и государства; дополнение ч. 4 ст. 67.1 – о детях как важнейшем приоритете государственной политики России.

3. *Закрепление на уровне Конституции РФ ряда вопросов формирования и статуса органов и должностных лиц публичной власти*, регулирование которых осуществляется или может быть осуществлено соответствующими законодательными актами, что свидетельствует об *особой значимости* данных правоотношений, например, в борьбе с коррупцией или для укрепления национальной безопасности (ч. 2 ст. 81, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, п. «е.4», «б.1», «в.1», «е.5», «ж» ст. 83, ст. 92.1, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ст. 103.1, п. «е» ст. 103, ч. 3 ст. 110, ст. 119).

4. *Введение новых категорий публичной власти*. Так, в ряде статей члены Совета Федерации стали именоваться сенаторами, несмотря на то, что такого органа, как сенат, не предусмотрено ни в одной статье обновленного текста Конституции РФ.

5. *Формализация (конституционализация) президентских властных полномочий*:

– общее руководство исполнительной властью осуществляет Президент РФ (ч. 1 ст. 110);

– исключительное право Президента РФ обращаться с ежегодным посланием к палатам Федерального Собрания (ранее таким правом на обращения и выступления перед парламентариями были наделены, но практически не пользовались, Конституционный Суд РФ и руководители иностранных государств соответственно (ч. 3 ст. 100);



– назначение Президентом РФ на должности Генерального прокурора РФ и его заместителей после консультаций с Советом Федерации и освобождение их от должности (ранее Президент РФ лишь представлял такие кандидатуры на назначение и освобождение в Совет Федерации) (ч. 1 ст. 129);

– исключение права вновь назначенного Председателя Правительства РФ представлять Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (п. «б.1» ст. 83);

– внесение Президентом РФ в Совет Федерации представления о прекращении полномочий председателей, их заместителей и судей высших судов, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «е.3» ст. 83);

– организация деятельности Правительства РФ и издание им постановлений и распоряжений, в том числе в соответствии с поручениями Президента РФ, а также персональная ответственность его Председателя перед Президентом РФ (ст. 113, ч. 1 ст. 115).

6. Наделение Президента *новыми функциями, полномочиями и гарантиями:*

– функция по поддержанию гражданского мира и согласия в стране (ч. 2 ст. 80);

– право не применять ограничение числа сроков на занятие должности Президента РФ в отношении лица, занимавшего и (или) занимающего должность на момент вступления в силу конституционной поправки (ч. 3.1 ст. 81);

– право обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности федеральных законопроектов до их подписания и законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «а», «в» ст. 125);

– право на пожизненное сенаторство (п. «б» ст. 95);

– право назначать до 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Статистика двадцати двух статей, часть которых стали новеллами текста Конституции РФ, другие были изложены в новой редакции, позволяет утверждать, что в них более тридцати раз упоминается глава государства с целью как формального закрепления ранее законодательно установленных его полномочий, так и наделения новыми.

Проведенный анализ изменений Конституции РФ, а также введение дополнительных процедур по вступлению в силу конституционной поправки, а именно всенародное голосование по ее одобрению, а также положительное Заключение Конституционного Суда РФ о соответствии конституционных изменений Основному закону и о возможности введения дополнительных условий их вступления в силу, свидетельствуют *о политической воле Президента РФ заручиться поддержкой не только установленных Законом субъектов, но и иных активных участников конституционных процессов – многонационального народа как единственного источника власти и органа конституционного контроля*, тем самым облек в легитимную и легальную форму проводимую конституционную реформу, что соответствует конституционно-ценностным ориентирам современного Российского государства.

Список литературы

1. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 1.
2. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 2.
3. Пояснительная записка «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
4. О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.
5. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4202
6. Абаева Е. А. Конституционализация скрытых президентских полномочий // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии : материалы и доклады XII Международной научно-практической конференции (Самара, 29 сентября – 2 октября 2016 г.) / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара : Изд-во «Самарский университет», 2017. С. 162–170.
7. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001084/st000.shtml> (дата обращения: 20.04.2020).



8. Баранов П. П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России : доктрина и практика // Администратор суда. 2017. № 4. С. 3–8.
9. Новости. Президент. События. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582.html> (дата обращения: 27.01.2020).
10. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10, ст. 1146 ; 2015. № 10, ст. 1393.
11. Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Особенности легитимации результатов юридико-политической деятельности российской государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 7–11.
12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 16.01.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 80 ; 2020. № 3, ст. 240.
13. Манифест граждан России // Новая газета : [сайт]. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printsipy-ustroystva-gosudarstva.html> (дата обращения: 27.01.2020).
14. Конституционная реформа против духа Конституции // Ведомости : [сайт]. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (дата обращения: 27.01.2020).
15. Конституционная реформа : ожидания и трудности // Право.Ru : [сайт]. URL: <https://pravo.ru/story/217585/> (дата обращения: 16.01.2020).
16. Конституционно-правовой форум. URL: <https://legal-sense.ru/2020/01/19/a-my-s-nadezhdoj-v-budushhee-vzglyadem.html> (дата обращения: 27.01.2020).
17. Абаева Е. А. К вопросу о статусе президента как гаранта Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. / ред. кол.: В. Т. Кабышев (отв. ред.) [и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. Вып. 18. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. С. 25–34.
18. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
19. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1855.
20. О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : указ Президента РФ от 17.03.2020 № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1743.
21. Центризбирком утвердил порядок общероссийского голосования // Центризбирком : [сайт]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/45904/> (дата обращения: 20.03.2020).
22. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; Рос. газ. 2020. 3 апр.
23. О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : указ Президента РФ от 25.03.2020 № 205 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 13, ст. 1897.

Образец для цитирования:

Абаева Е. А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 449–458. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-4-449-458>

The Issue of the Legitimacy of Modern Constitutional Reform

E. A. Abaeva

Elena A. Abaeva, <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, tihonea@inbox.ru

Introduction. The reform of the Basic Law throughout the modern history of Russia has been determined by the political expediency

of transforming the presidential power. Until the mid-2000s the constitutional inviolability supported by the authorities was aimed at preserving its political stability. **Theoretical analysis.** The Russian Federation has entered a new stage of constitutional development, due to the need for constitutionalization – giving a legitimate character to the prevailing presidential power. Any constitutional reform requires a theoretical understanding of its legitimacy, expediency, legality. **Empirical analysis.** The main factor in modern constitutional reform is the need for constitutionalization of presidential power. **Results.** The introduction of additional procedures for the adoption of an amendment to the



Constitution testifies to the political will of the President of the Russian Federation to enlist the support of active participants in constitutional processes, thereby putting the ongoing constitutional reform in a legitimate and legal form.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Address to the Federal Assembly, constitutional amendment, popular vote.

Received: 01.05.2020 / Accepted: 20.05.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

References

1. On changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma. Law of the Russian Federation on amending the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, art. 1 (in Russian).
2. On the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 1, art. 2 (in Russian).
3. Explanatory note "The rationale for the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation on changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma". *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
4. On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's office of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 6, art. 548 (in Russian).
5. On the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4202 (in Russian).
6. Abaeva E.A. The constitutionalization of hidden presidential powers. *Konstitutsionnye idealy i tsennosti v prakticheskoi demokratii* [V. V. Polyansky, V. E. Volkova (eds.). Constitutional ideals and values in practical democracy. Materials and reports of the XII Int. sci. and pract. conf. (Samara, September 29 – October 2, 2016)]. Samara, Izd-vo "Samarskiy Universitet", 2017, pp. 162–170 (in Russian).
7. Chirkin V. E. *Legalizatsiya i legitimatsiya gosudarstvenoi vlasti* (Legalization and legitimization of state power). Available at: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001084/st000.shtml> (accessed 20 April 2020) (in Russian).
8. Baranov P. P. Public authority and its constitutional legitimacy in modern Russia: Doctrine and practice. *Administrator suda* [Administrator of the Court], 2017, no. 4, pp. 3–8 (in Russian).
9. *Novosti. Prezident. Sobytiya* (News. The President. Events). Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582.html> (accessed 1 January 2020) (in Russian).
10. On the procedure for the adoption and entry into force of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Federal Law 33-FZ of 04.03.1998 (an edition of 08.03.2015). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 10, art. 1146; 2015, no. 10, art. 1393 (in Russian).
11. Kravchenko A. G., Mamychev A. Yu. Features of legitimization of the results of the legal and political activities of the Russian state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2013, no. 12, pp. 7–11 (in Russian).
12. On the Rules of Procedure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly no. 2134-II of 22.01.1998 of the State Duma (an edition of 16.01.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 7, art. 80; 2020, no. 3, art. 240 (in Russian).
13. The manifesto of Russian citizens. *Novaia gazeta* (New newspaper. Site). Available at: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/23/83598-pokushenie-na-osnovnye-printipy-ustroystva-gosudarstva.html> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
14. Constitutional reform against the spirit of the Constitution. *Vedomosti*. Site. Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
15. Constitutional reform: expectations and difficulties. *Pravo.Ru*. Site. Available at: <https://pravo.ru/story/217585/> (accessed 16 January 2020) (in Russian).
16. *Konstitutsionno-pravovoi forum* (Constitutional and legal forum). Available at: <https://legal-sense.ru/2020/01/19/-we-with-hope-in-the-future-take-a-look-at.html> (accessed 27 January 2020) (in Russian).
17. Abaeva E. A. To the question of the status of the president as the guarantor of the Constitution of the Russian Federation. In: *Konstitutsionnoe razvitie Rossii* [Constitutional development of Russia. Interuniversity sci. col.]. Iss. 18. Saratov, Izd-vo Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii, 2018, pp. 25–34 (in Russian).
18. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Federation. Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).



19. On compliance with the provisions of Chapters 1, 2, and 9 of the Constitution of the Russian Federation that have not entered into force of the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority», as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation of the entry procedure by virtue of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1-Z of 16.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1855 (in Russian).
20. About appointment of the all-Russian vote on the issue of approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 188 of 17.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1743 (in Russian).
21. The Central Election Commission approved the procedure for nationwide voting. *Centisbirkom* (Central Election Commission. Site). Available at: <http://www.cikrf.ru/news/cec/45904/> (accessed 20 March 2020) (in Russian).
22. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation. Federal Law 67-FZ of 12.06.2002 (an edition of 27.02.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2020, 3 April (in Russian).
23. On the postponement of the date of the all-Russian vote on the approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 205 of 25.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 13, art. 1897 (in Russian).

Cite this article as:

Abaeva E. A. The Issue of the Legitimacy of Modern Constitutional Reform. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 449–458 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-449-458>
