

УДК 324

**Алексеев Р. А.**

Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

## КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ ПОПРАВOK

### АННОТАЦИЯ

**Цель.** Характеристика и анализ конституционных поправок с 1996 г. по настоящее время, затронувших организацию и функционирование высших органов государственной власти, местного самоуправления и федеративного устройства страны.

**Процедура и методы.** Произведено сравнение конституционного процесса в России и странах ближнего и дальнего зарубежья; осуществлён политико-правовой анализ процесса внесения изменений в Конституцию России в его конкретно-исторической обусловленности и развитии.

**Результаты.** Предложена авторская периодизации этапов конституционных преобразований: 1 этап (1996–2008 гг.) – «обновление фасада», в ходе которого в Основной закон были внесены изменения названий субъектов Федерации; 2 этап (2008–2019 гг.) – «укрепление основ» - поправки, целью которых стало укрепление властной вертикали и институциональный дизайн высших органов государственной власти в стране; 3 этап (2020 г.) – «перепланировка здания» – существенная трансформация российской политической системы, укрепление президентской власти, объединение под дефиницией «публичная власть» трех её уровней – федерального, регионального и муниципального.

**Теоретическая значимость:** сформулирован авторский подход, заключающийся в выделении этапов конституционных реформ в России, направленных на модификацию политической системы общества.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Конституционный процесс, конституционные поправки, политическая система, «жёсткие» и «сверхжёсткие» конституции, публичная власть, институциональный дизайн, Конституция России, политическая система России

### БЛАГОДАРНОСТИ

Выражаю благодарность кандидату политических наук, доценту Абрамову Андрею Вячеславовичу за идею рассмотреть поправки в Конституцию РФ в политико-правовом поле и ценные рекомендации при обсуждении статьи.

### СТРУКТУРА

Введение

Процедура внесения поправок и пересмотра Основного закона

«Обновление фасада»: конституционные поправки 1996–2008 гг.

«Укрепление основ»: поправки 2008–2019 гг.

Конституционная реформа 2020 г.: «перепланировка здания»

Заключение

**R. Alekseev**

Moscow Region State University

24, Very Voloshinoy ul., Mytyschi 141014, Moscow region, Russian Federation

## THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE HISTORY OF AMENDMENTS

### ABSTRACT

**Aim.** To characterize and analyze the 1996- 2020 constitutional amendments, which affected the organization and functioning of the highest bodies of state power, local self-government and the federal structure of the country.

**Methodology.** A comparison of the constitutional process in Russia and the countries of the near and far abroad is made; a political and legal analysis of the process of making changes to the Constitution of Russia in concrete historical conditions and development is carried out.

**Results.** The author offers the following periodization of the constitutional transformations stages: stage 1 (1996–2008) – “renovation of the facade”, during which the names of the subjects of the Federation were changed in the Basic Law; stage 2 (2008–2019) – “strengthening of the foundations” – amendments aimed at strengthening the power vertical and the institutional design of the highest state authorities in the country; stage 3 (from 2020) – “redevelopment of the building” – a significant transformation of the Russian political system, strengthening of presidential power, unification under the definition of “public power” of its three levels – federal, regional and municipal.

**Research implications.** The author’s approach is formulated in the article, which consists in highlighting the stages of constitutional reforms in Russia aimed at modifying the political system of society.

### KEYWORDS

Constitutional process, constitutional amendments, political system, “rigid” and “super-rigid” constitutions, public power, institutional design, the Constitution of Russia, the political system of Russia

### ACKNOWLEDGMENT

I express my gratitude to the candidate of political sciences, associate professor Abramov Andrey Vyacheslavovich for the idea to consider the amendments to the Constitution of the Russian Federation in the political and legal field and for valuable recommendations when discussing the article.

## ВВЕДЕНИЕ

Российская Конституция 1993 г. принималась всенародным голосованием в сложной политической ситуации в стране, в ходе противостояния первого президента России Б. Н. Ельцина и Верховного Совета РСФСР, закончившегося силовым роспуском главой государства высшего органа законодательной власти. В этот непростой и переломный для нашего Отечества момент путём волеизъявления граждан РФ и была принята действующая Конституция, разработанная Конституционным Собранием при президенте, впитавшая в себя новые политические реалии, установившая отличающуюся от советского и раннего постсоветского периодов систему органов государственного управления, закрепившая на государственном уровне конститу-

ционные основы государственного строя, права и свободы человека и гражданина, самостоятельность местного самоуправления, ставшего независимым уровнем публичной власти в стране. Исследование в хронологическом порядке вносимых в Конституцию РФ поправок позволит не только провести их комплексный анализ, но и наглядно продемонстрирует их воздействие на политическую систему, поможет выявить позитивные и негативные векторы проводимого в стране политического курса.

Проблематика конституционных преобразований в нашей стране рассматривалась целым рядом учёных, таких как: С. Э. Авакьян [2], С. С. Алексеев [4], В. Э. Багдасарян [5], М. В. Баглай [6], Н. В. Витрук [8], А. В. Зиновьев [10], В. Д. Зорькин [11], О. Е. Кутафин [13], Е. А. Лукьянова [14], А. Н. Медушевский [15], Я. А. Пляйс [16], Т. Я. Хабриева [19], В. Е. Чиркин [20], Б. С. Эбзеев [21] и др. В юридических исследованиях чаще освещаются вопросы, касающиеся организационно-правовой процедуры внесения поправок и пересмотра Основного закона, каждая из поправок исследуется индивидуально, тогда как в политологических изысканиях даётся характеристика политических реалий, в которых принималось решение о проведении конституционных преобразований.

В ходе проведённого исследования будут решены следующие задачи: изучение процедуры внесения поправок и пересмотра Конституции России; проведение политико-правового анализа этапов конституционных преобразований, проводившихся с 1996 г. по 2020 г.; оценка конституционной реформы 2020 г., выявление сильных и слабых сторон данных изменений.

## ПРОЦЕДУРА ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК И ПЕРЕСМОТРА ОСНОВНОГО ЗАКОНА

Характеризуя процедуру внесения поправок и пересмотра российской конституции, стоит отметить тот факт, что разработчики текста Основного закона 1993 г., в отличие от авторов Конституции РСФСР 1978 г. (в которую за относительно короткий период с 1989 по 1993 гг. внесли свыше трёхсот поправок), учли не только предшествующий советский, но и зарубежный опыт (США, Франции, Италии и ряда других государств), предусмотрели более сложный порядок конституционных корректировок. Данной процедуре посвятили отдельную главу конституции (9 глава), усложнив не только процесс пересмотра главного закона страны, выступающего ядром правовой системы, но и внесения поправок, затрагивающих отдельные сферы жизнедеятельности. Таким образом, в отличие от Конституции РСФСР 1978 г., которая могла быть изменена не менее  $\frac{2}{3}$  голосов депутатов Верховного Совета РСФСР (а с 1992 г. – делегатами Съезда народных депутатов РФ)<sup>1</sup>, Конституция РФ 1993 г. является «жёсткой» и требует более сложной процедуры, не только для пересмотра и принятия нового Основного закона, но и для внесения поправок [9, с. 41].

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407 (утратила силу).

На основании положений, содержащихся в девятой главе Основного закона 1993 г., конституционные поправки могут вноситься лишь в шесть глав, с третьей по восьмую, касающихся организации и деятельности высших органов власти (президента, парламента, правительства, судов и прокуратуры), особенностей федеративного устройства и местного самоуправления. Правом на инициативу о внесении конституционных поправок (равно как и на пересмотр конституции) обладает ограниченный круг политических акторов, таких как глава государства, правительство, палаты Федерального Собрания РФ (парламента), а также не менее  $\frac{1}{3}$  от общего числа каждой из палат российского парламента и региональные представительные органы власти [3, с. 99]. Для того чтобы данная инициатива получила дальнейшую реализацию, в обеих палатах российского парламента проводится голосование квалифицированным большинством парламентариев каждой из палат ( $\frac{2}{3}$  в Госдуме и  $\frac{3}{4}$  в Совете Федерации), после чего поправка должна быть одобрена  $\frac{2}{3}$  региональных парламентов<sup>2</sup>.

Однако, проводя параллели с конституциями ряда зарубежных государств, стоит отметить, что предусмотренный в нашей стране порядок внесения поправок не является самым сложным и гарантирующим неизменность конституционных норм. Так, например, в Италии на основании положений, закреплённых в действующей Конституции (1947 г.), необходимо, чтобы поправка утверждалась дважды обеими палатами парламента (после первого голосования за поправки, по прошествии трёх месяцев состоится повторное голосование). С точки зрения разработчиков конституции, такая процедура должна избавить парламентариев от поспешности и сиюминутности принимаемых решений. В США применяется не менее сложная процедура для конституционных поправок, каждая из которых должна быть одобрена обеими палатами Конгресса, поддержана не менее 38 штатами, на что им отводится семь лет (для сравнения, срок утверждения конституционной поправки региональными парламентами в нашей стране составляет всего один год). Столь сложная процедура конституционных преобразований способствовала тому, что за длительный период действия американской конституции (введена в 1787 г.), в неё было внесено вплоть до настоящего времени всего лишь 27 поправок<sup>3</sup>.

Текст конституционных поправок в России может приниматься лишь на основе конституционных федеральных законов или законов о внесении поправок, а также указов главы государства. Это свидетельствует о важности для государства проводимых преобразований и должно гарантировать стабильность текста Основного закона, т. е. он не может подвергаться изменению

---

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (ред. от 14.03.2020 № 1-ФКЗ), ст. 136 // Российская газета. 2020. 04 июля. № 144.

<sup>3</sup> Конституция США. Текст Конституции в переводе на русский язык [Электронный ресурс]. URL: <https://brightonbeachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/> (дата обращения 20.01.2021).

ям в угоду отдельных политических сил. В том случае, если конституционные поправки затрагивают систему высших органов публичной власти, федеративное устройство России или местное самоуправление, они принимаются на основании законов о внесении поправок в конституцию.

Таким образом, в России, как и в большинстве стран мира, поправка (либо несколько поправок) должна быть одобрена, не только обеими палатами парламента и квалифицированным большинством региональных представительных органов власти, но и санкционирована главой государства. В том случае, если поправки вносятся в 65 статью Конституции России, в которой перечисляется перечень субъектов, входящих в её состав, корректировка может быть осуществлена в соответствии с принятием ФКЗ о принятии (или образовании) в составе РФ нового субъекта. Тогда как при изменении названия региона (т.е. субъекта РФ), поправки могут вноситься на основании указа главы государства.

О незыблемости ключевых положений действующей российской конституции свидетельствует и тот факт, что основы государственного строя (1 глава), права и свободы человека и гражданина (2 глава), а также порядок внесения конституционных поправок и пересмотр конституции (9 глава), не могут быть изменены без пересмотра действующей и принятия новой конституции. Данная процедура носит более усложненный порядок, в силу чего данные главы зачастую называются «сверхжесткими». Для пересмотра действующего Основного закона необходимо не просто одобрение данной процедуры квалифицированным большинством голосов в  $\frac{3}{5}$  парламентариев каждой из палат российского парламента, но и подтверждение данного решения специально созданным Конституционным Собранием, которое должно подготовить проект новой конституции, и либо вынести его на референдум, либо принять квалифицированным большинством голосов в  $\frac{2}{3}$  от числа членов данной инстанции<sup>4</sup>. Сложность состоит в следующем: несмотря на то, что действующая конституция была принята более двадцати лет назад, закон о Конституционном Собрании так и не был принят. Данное обстоятельство можно объяснить двумя причинами: желанием властвующих политических элит сохранить незыблемость основ российской государственности, заложенных ещё в начале 1990-х гг., и заботой о стабильности основных положений базового нормативного акта в стране.

#### «ОБНОВЛЕНИЕ ФАСАДА»: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 1996–2008 ГГ.

Вплоть до начала июля 2020 г. в действующий Основной закон России было внесено всего пятнадцать поправок. В период президентства Б. Н. Ельцина (вплоть до конца 1999 г.) и в первые два президентских срока В. В. Путина (вплоть до 2008 г.) Конституция России практически сохраняла свой пер-

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (ред. от 14.03.2020 N 1-ФКЗ), ст. 135 // Российская газета. 2020. 04 июля. № 144.

воначальный текст, вносимые корректировки затрагивали лишь субъектный состав РФ (т.е. ст. 65).

Применительно к президентству Б. Н. Ельцина, незначительность вносимых изменений объясняется отсутствием у главы государства поддержки в нижней палате парламента, которая неоднократно предпринимала попытки отрешить президента от занимаемой должности путём импичмента (1993 г., 1999 г.). В создавшейся обстановке о каких-либо серьёзных корректировках конституции, а тем более её изменении, не могло идти речи, т. к. это могло привести к конституционному кризису и повтору событий октября 1993 г.

Первые поправки в Конституцию России были внесены указом президента Б. Н. Ельцина от 9 января 1996 г. и связаны с корректировкой названий двух соседних республик – Северной Осетии, добавившей в своё наименование – Алания и Ингушской республики, которая трансформировалась в Республику Ингушетию<sup>5</sup>. Вслед за этим последовал указ главы государства от 10 февраля 1996 г., согласно которому Республика Калмыкия – Хальмг Тангч получила более лаконичное название Республика Калмыкия<sup>6</sup>.

Не спешил с внесением серьёзных поправок и второй президент России В. В. Путин, неоднократно заявлявший в течение первых двух президентских сроков о том, что нельзя менять Основной закон страны в угоду политической конъюнктуре. Третьей по счёту поправкой, затронувшей название одного из субъектов РФ, стало переименование Чувашской Республики – Чуваш Республики – указом главы государства от 9 июня 2001 г. в Чувашскую Республику – Чувашию<sup>7</sup>. Вслед за ней последовала поправка от 25 июля 2003 г. о добавлении в название Ханты-Мансийского автономного округа указом главы государства слова Югра<sup>8</sup>.

На основании пяти федеральных конституционных законов в период с 2005 г. по 2008 г. произошло укрупнение входящих в состав РФ субъектов, были образованы четыре новых края: Пермский (объединение Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области в 2005 г.), Красноярский (объединение Эвенкийского и Таймырского автономных округов в 2007 г.); Камчатский (объединение Корякского автономного округа и Камчатской области в 2007 г.); Забайкальский (слияние Агинского Бурятского автономного

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.01.1996 № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 13 января. № 7.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 10.02.1996 № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 15 февраля. № 31.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 09.06.2001 № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 14 июня. № 111.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 25.07.2003 N 841 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 30 июля. № 151.

округа и Читинской области в 2008 г.), а также образована одна область (в 2008 г. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ был преобразован в Иркутскую область).

Как видим, все конституционные поправки, вносившиеся в период с 1996 по 2008 гг., касались именно ст. 65 Конституции РФ и были связаны либо с переименованием, либо с объединением (укрупнением) субъектов РФ [19, с. 275]. Изменения не затронули принципы и не изменили модель российского федерализма, именно поэтому первый этап конституционных преобразований можно с полным основанием назвать временем «косметического ремонта» российской политической системы, «обновлением её фасада».

### «УКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ»: ПОПРАВКИ 2008–2019 ГГ.

Вторым этапом конституционных преобразований стали поправки, внесённые в Основной закон с конца 2008 г. по 2019 г., направленные на укрепление властной вертикали вообще, и главенствующей роли президента в частности.

Начало данному этапу конституционных преобразований было положено третьим Президентом России Д. А. Медведевым, инициативы которого коснулись системы высших органов государственной власти. Они вносились двумя Законами о поправках в Конституцию РФ от 30 декабря 2008 года<sup>9</sup> и затронули сразу несколько статей Основного закона (ст. 81, 96, 103 и 114). Срок президентских полномочий с четырёх лет был увеличен до шести, что объяснялось желанием правящей элиты сохранить стабильность сформированной политической системы и обеспечить преемственность смены политических лидеров.

Как показывает политическая практика, продление сроков полномочий не является специфическим российским явлением, это характерно для значительной части государств постсоветского пространства (Киргизия, Туркмения, Белоруссия, Казахстан), в которых имеют место авторитарные тенденции. Обратный пример демонстрирует Франция (президентско-парламентская республика), где в 2000 г. срок полномочий главы государства был сокращён с семи до пяти лет [12, с. 97].

Одновременно с увеличением сроков президентских полномочий, в 2008 г. были продлены и полномочия российских парламентариев с четырёх до пяти лет. Данная новация законодательства была апробирована на выборах депутатов Государственной Думы в 2011 г. За поправки проголосовало подавляющее большинство российских парламентариев (фракции «Единая

<sup>9</sup> Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета. 2008. 31 декабря. № 267; Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря. № 267.

Россия», ЛДПР, «Справедливая Россия»). Против выступили лишь депутаты от КПРФ, критиковавшие вносимые изменения за то, что они могут привести не только к монополизации власти, но и к снижению явки на выборы [12, с. 97]. Стоит отметить, что электоральная активность избирателей действительно снизилась и составила на выборах в Государственную Думу 2016 г. 47,88 %<sup>10</sup>.

Следующая поправка от 2008 г. затронула две статьи конституции (ст. 103 и 114), наделив Госдуму более широкими полномочиями в отношении Правительства РФ. До внесения данной поправки высший орган исполнительной власти должен был лишь отчитываться перед парламентариями об исполнении федерального бюджета [18, с. 27], тогда как после 30 декабря 2008 г. нижняя палата российского парламента получила право требовать у правительства отчёт о проделанной работе и отвечать на поставленные вопросы. За данную поправку, продемонстрировавшую готовность нового главы государства поделить некоторыми своими полномочиями с законодательной ветвью, проголосовали практически все парламентарии.

В течение практически шести лет в Конституцию РФ не вносились поправки, что можно объяснить стабильным функционированием установившейся в стране политической системы. Однако, уже летом 2013 г. в ходе Петербургского международного экономического форума, вновь избранный в 2012 г. на президентский пост В. В. Путин озвучил предложение об укреплении единства судебной системы путём объединения двух высших судебных инстанции Верховного и Высшего Арбитражного судов. Законом о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г.<sup>11</sup> были внесены поправки в целый ряд статей (ст. 71, 83, 102, 104, 125, 126, 128, 129), на основании которых из текста Основного закона были исключены упоминания о Высшем Арбитражном суде, расширены полномочия главы государства при назначении прокуроров (с этого момента президент получил возможность назначать и освобождать от должности прокуроров субъектов РФ и иных прокуроров, за исключением прокуроров низовых уровней – городских и районных). Изменилось и название седьмой главы Конституции России, которая в своё название наряду с «судебной системой» добавила слово «прокуратура», что имеет вполне логичное объяснение, т. к. данная инстанция, исходя из положений, содержащихся в ст. 129, не относится к судебной власти и осуществляет надзорные функции за соблюдением конституции и законов.

Арбитражный суд был упразднён (равно, как и ст. 127 Конституции РФ), и в августе 2014 г. прекратил своё существование, его полномочия были переданы Верховному суду РФ, который за счёт этого расширил свой функционал,

<sup>10</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root\\_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null) (дата обращения 17.01.2020).

<sup>11</sup> Закон о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 07 февраля. № 27.



став высшей судебной инстанцией не только при рассмотрении дел, подсудных судам общей юрисдикции, но и при рассмотрении экономических споров.

Данная поправка вызвала весьма неоднозначное отношение среди представителей экспертного сообщества. Звучали мнения, как в защиту данной инициативы, так и против. К числу сторонников объединения двух высших судебных инстанций можно отнести лидера партии «Справедливая Россия» С. М. Миронова, полномочного представителя Правительства РФ в высших судебных инстанциях М. Ю. Барщевского, занимавшего на тот момент должность главы профильной комиссии Общественной палаты РФ А. Г. Кучерену, которые полагали, что данная мера позволит исключить противоречия в правоприменительной практике. Противниками поправки стали экс-глава Минфина А. Л. Кудрин; В. П. Лукин, занимающий на тот момент должность Уполномоченного по правам человека и С. А. Белковский – политолог и политтехнолог. По мнению последнего, объединение судов объясняется не столько необходимостью координации работы судебных инстанций, сколько борьбой за влияние различных кремлёвских кланов<sup>12</sup>. Как бы то ни было, но данная поправка упрочила позиции Верховного суда РФ, ставшего высшей судебной инстанцией не только среди судов общей юрисдикции, но и среди арбитражных судов.

Затронули поправки 2014 г. и структуру верхней палаты российского парламента, порядок образования которой неоднократно менялся с 1995 г. Однако ранее перемены не отражались на положениях, закреплённых в Конституции России. Лидер ЛДПР В. В. Жириновский выступил с законодательной инициативой, поддержанной более 90 депутатами Государственной Думы, о введении в состав Совета Федерации представителей РФ, которые должны назначаться на должность главой государства пожизненно. Закон РФ о поправке к Конституции от 21 июля 2014 г. «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>13</sup> затронул ст. 83 и 95, в которые были внесены корректировки, предоставляющие президенту право на назначение в верхнюю палату парламента не более 10% представителей РФ от общего числа сенаторов, которые не могли быть отстранены от должности вновь избранным главой государства.

Несмотря на поддержку данной поправки квалифицированным парламентским большинством, она вызвала критику со стороны экспертного сообщества, увидевшего в пожизненном сенаторстве синекуру для видных политиков, утративших свои позиции в госструктурах<sup>14</sup>. Курс на «сбережение

<sup>12</sup> Эксперты назвали плюсы и минусы объединения судов и предположили, кто возглавит новую инстанцию URL: [https://www.newsru.com/russia/07oct2013/courts\\_opinions.html](https://www.newsru.com/russia/07oct2013/courts_opinions.html) (дата обращения 14.01.2020).

<sup>13</sup> Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163.

<sup>14</sup> Сенаторы с пожизненным сроком. Ради обновления элиты старым партиям найдут

элиты» в Совете Федерации был продолжен и в поправках 2020 г., на основании которых число сенаторов, назначаемых президентом, не только увеличилось, но и была установлена квота для семи пожизненных членов Совета Федерации.

В 2014 г. была внесена ещё одна важная поправка в ст. 65 Конституции РФ: численность субъектов федерации увеличилась с 83 до 85 в результате вхождения в состав России республики Крым и города федерального значения Севастополь. Это стало возможным после проведения референдума о воссоединении с Россией бывших территорий Украины (за «возвращение в родную гавань» высказалось 96,77 % крымчан и 95,6 % севастопольцев)<sup>15</sup>. Результаты референдума закрепил ФКЗ от 21 марта 2014 г., в результате которого число республик в составе России увеличилось до двадцати двух, а городов федерального значения до трёх.

Последняя на настоящее время поправка, внесенная в ст. 65 Конституции России о переименовании названия субъекта в составе РФ, была произведена указом Президента России от 27 марта 2019 г.<sup>16</sup>. Кемеровская область добавила к своему названию слово «Кузбасс», чтобы увязать название территории с одним из самых крупных угольных месторождений не только в России, но и в мире.

Таким образом, охарактеризовав содержательную сторону поправок 2008 г., 2014 г. и 2019 г., можно прийти к выводу, что второй этап конституционных преобразований был направлен на укрепление властной вертикали и президентской власти. Институт главы государства упрочил своё положение в системе высших органов госвласти в России, став главенствующим властным актором, а также произошло реформирование законодательных и судебных инстанций.

### КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 Г.: «ПЕРЕПЛАНИРОВКА ЗДАНИЯ»

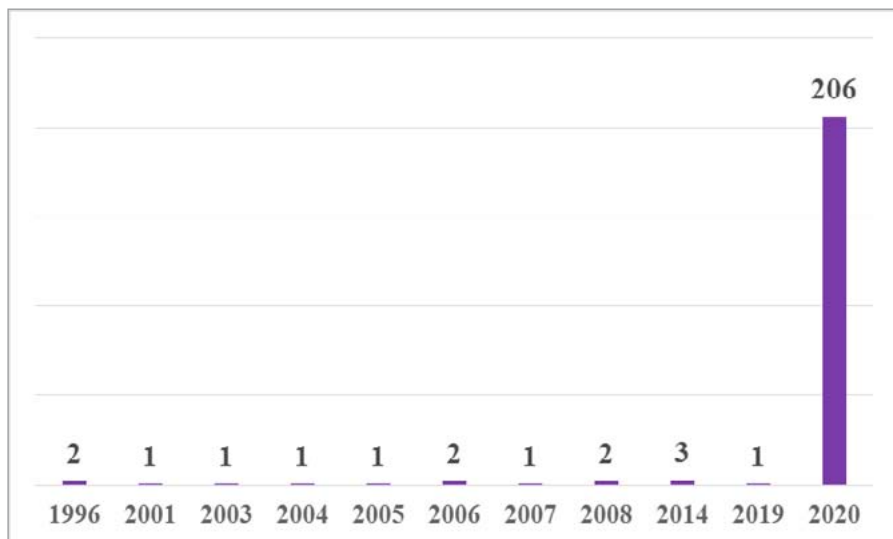
Третий этап конституционных преобразований, начавшийся с 2020 г., является самым масштабным, т. к. затронул шесть глав Конституции России (с третьей по восьмую), в которые было внесено 206 поправок, касающихся публичной власти, федеративного устройства и местного самоуправления (рис. 1).

---

теплые места. URL: [https://www.ng.ru/politics/2014-02-25/1\\_senatory.html](https://www.ng.ru/politics/2014-02-25/1_senatory.html) (дата обращения 12.01.2021).

<sup>15</sup> Протокол Комиссии Автономной Республики Крым по проведению общекрымского референдума о результатах референдума. 17 марта 2014 г. Заверенная копия из Государственного Совета РК. URL: <http://krym.rusarchives.ru/dokumenty/protokol-komissii-avtonomnoy-respubliki-krym-po-provedeniyu-obshchekrymskogo-referenduma-o> (дата обращения 14.01.2021).

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 27.03.2019 № 130 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. 01 апреля. № 13. Ст. 1390.



**Рис. 1 / Fig. 1.** Динамика внесения конституционных поправок / Dynamics of constitutional amendments

*Примечание:* в 2008 г. две поправки были внесены в 4 статьи; в 2014 г. три поправки внесли в 11 статей, изменено название 7 главы и убрана ст. 127; в 2020 г. внесено 206 поправок в 41 статью Конституции РФ.

С инициативой о внесении поправок выступил Президент РФ В. В. Путин в обращении к палатам Федерального Собрания РФ 15 января 2020 г. Как уже отмечалось выше, ранее В. В. Путин неоднократно высказывался против внесения поправок в Основной закон, считая, что исправление Конституции может породить политическую нестабильность [15, с. 56]. Однако, как показало время, точка зрения высшего руководства может меняться под воздействием обстоятельств и происходящих в стране событий.

В ходе обсуждения предложенных главой государства поправок, была создана рабочая группа из 75 членов, которая должна была подготовить предложения о поправках в Основной закон. В конце января 2020 г. главой государства был внесён в нижнюю палату российского парламента законопроект под названием «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» [17, с. 51], который был принят большинством голосов депутатов Госдумы (за исключением парламентариев от партии КПРФ и одного справедливоросса) и одобрен Советом Федерации (при одном голосе против и трёх воздержавшихся от голосования). Далее последовало одобрение закона всеми 85 субъектами РФ (при конституционной норме в  $\frac{2}{3}$  от общего числа субъектов РФ), после чего документ был подписан главой государства.

По словам В. В. Путина, окончательное решение по поправкам в Конституцию должен принимать «многонациональный народ» России, поэтому

было принято решение о проведении общероссийского голосования по поправкам. Первоначально плебисцит планировался на 22 апреля, но из-за пандемии COVID-19 голосование было перенесено на 1 июля 2020 г. [7, с. 4]. Голосование по всем поправкам решено было проводить «одним пакетом». Ответом на критику принятого решения был аргумент, что голосование подразумевает либо утвердительный, либо отрицательный ответ на поставленный вопрос и голосовать за каждую поправку в отдельности не представляется целесообразным.

Стоит отметить, что в связи с пандемией COVID-19, ЦИК РФ было принято решение о возможности голосования по поправкам в течение недели и не только на избирательных участках, но и на придомовых территориях, что было тут же названо либеральными СМИ «голосованием на пеньках»<sup>17</sup>. На опасность изменения результатов волеизъявления из-за того, что в ночное время суток урны для голосования находились без наблюдения, указывали представители оппозиционных партий и ряда интернет-платформ. Всё это оказывало негативное влияние на общественное мнение.

С открытыми письмами против поправок к главе государства обратились около четырёхсот учёных, журналистов и писателей (среди которых член-корреспондент РАН, декан юридического факультета МГУ А. К. Галиченков, академик РАН Е. А. Аникин, журналист Л. Г. Парфёнов, писатель В. А. Шендерович и др.), 192 депутата представительных органов муниципальных образований и законодательных инстанций более двадцати регионов. В марте 2020 г. с заявлением в Совет Европы о проведении правовой экспертизы вносимых в российскую конституцию поправок обратились более сотни правозащитников, политологов и юристов<sup>18</sup>.

Внесённые 14 марта 2020 г. поправки в Конституцию коснулись 41 статьи в шести главах, при этом не затронув 1, 2 и 9 главы Основного закона, обладающие «сверхжёсткой» защитой<sup>19</sup>. В ходе общероссийского голосования по поправкам (явка на котором могла быть и менее 50%), по данным ЦИК РФ, приняло участие 67,97 % граждан РФ, обладающих активным избирательным правом, при этом «за» высказалось подавляющее большинство голосующих – 77,92 %, а против только – 21,27 %<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> ЦИК узаконил «голосование на пеньках». Комиссия готова и к выборам, и к провокациям по их дискредитации // Коммерсант : [сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4484486> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>18</sup> Против поправок в Конституцию выступили почти 400 ученых, журналистов, юристов // kurer-sreda.ru. URL: <https://kurer-sreda.ru/2020/03/16/524280-protiv-popravok-v-konstituciyu-vystupili-pochti-400-uchenyy-zhurnalistov-yuristov-polnyj-spisok> (дата обращения 18.01.2021).

<sup>19</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. 06 апреля. № 14. Ст. 1416.

<sup>20</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации : [Официальный сайт]. URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root\\_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null) (дата обращения 17.01.2020).

Ряд оппозиционно настроенных российских СМИ, а также зарубежные издания сразу после проведения голосования сообщали о нарушениях при процедуре голосования, также критиковали агитацию в поддержку вносимых поправок<sup>21</sup>.

Рассмотрим и проанализируем конституционные поправки 2020 г., условно разделив их на три крупных блока: федеративное устройство (глава 3), организация и функционирование федеральных органов власти (затрагивающие институт президента, законодательной, исполнительной, судебной власти, конституционные основы формирования и деятельности прокуратуры – главы с 4 по 7), местное самоуправление (глава 8). Стоит отметить, как уже упоминалось выше, что поправки, касающиеся территориально-политического устройства, вносились и ранее в третью главу (ст. 65 Конституции России), при этом они не затрагивали принципов и концепции российского федерализма.

Поправками, внесёнными в третью главу конституции (первый блок поправок), было закреплено положение о правопреемстве современной России от СССР (ст. 67.1), зафиксировано требование о защите исторически сложившегося государственного единства своей территории (ч. 2.1 ст. 67), русский народ объявлен «государствообразующим» (ч. 1 ст. 68), установлены требования, направленные на защиту культурной самобытности проживающих на территории России народов и соотечественников, проживающих на территории иностранных государств (ст. 69), увеличены полномочия, находящиеся в совместном ведении России и её регионов (к ним отнесены молодёжная политика, медицинская помощь, сельское хозяйство, защита института семьи и брака – ст. 72). Подверглись корректировке и исключительные полномочия РФ (статья 71 была дополнена рядом положений, расширяющих перечень вопросов, отнесённых к ведению федерального центра, например, применение информационных технологий, цифровые данные, метрологическая деятельность и ряд иных вопросов). Все вышеперечисленные поправки направлены на сохранение исторических традиций, укрепление территориальной целостности страны, признание самобытности культуры населяющих её народов, а также разграничение вопросов ведения России и её субъектов.

Исходя из поправок, внесённых в третью главу Основного закона, можно отметить, что большая их часть в целом направлена на предоставление ряда социальных гарантий гражданам РФ, которые скорее должны быть отнесены к второй главе (характеризующей правовой статус личности). Однако, вторая глава обладает особой конституционной защитой, в неё не могут вноситься поправки, поэтому законодателем было принято решение дополнить третью

---

<sup>21</sup> Игорь Сопов: Закон о выборах на голосование по Конституции не распространяется // Псковская лента новостей. URL: <https://pln-pskov.ru/society/382562.html> (дата обращения 15.01.2021); Brendan Cole On 7/3/20 at 11:20 AM EDT. Ballot fraud gave Russia's Putin 22 million extra votes, says expert // Newsweek. 2020. 3 July.

главу, закрепив данные гарантии в положениях, касающихся деятельности государства в социально-экономической сфере на федеральном уровне.

К числу таких гарантий отнесены установление МРОТ не менее величины прожиточного уровня трудоспособных граждан, адресная соцподдержка нуждающихся, обязательная индексация социальных пособий, уважение и защита трудовых и иных прав граждан (ст. 75), обеспечение условий для повышения уровня их благосостояния и реализацию иных мер (ст. 75.1), направленных на взаимное доверие между аппаратом публичной власти и населением. Безусловно данные гарантии важны для населения, они призваны стабилизировать обстановку в сфере занятости и трудоустройства, пенсионного обеспечения и снять социальную напряжённость в обществе. Однако, практически все вышеперечисленные стандарты закреплены в статьях второй главы, характеризующих конституционные права и свободы граждан, плюс к этому гарантии их реализации содержатся в нормах отраслевого законодательства.

Внесены были в третью главу и поправки, детализирующие статус глав регионов, который ранее определялся федеральными законами. Дополнены ст. 77 и 78, в которых установлены требования для занятия должности главы региона (губернатора) и руководителя федерального органа власти. Возрастной ценз устанавливается на уровне 30 лет. При этом ужесточаются требования, касающиеся ценза гражданства, с принятием поправок лицо, претендующее на занятие этих должностей, должно не просто обладать российским гражданством, но и не должно иметь гражданства (подданства) иностранного государства или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание за рубежом. Наряду с этим устанавливается запрет на вклады и счета в иностранных банках, что позитивно сказывается на статусе выборных и назначаемых должностных лиц, призванных защищать интересы граждан своей страны. Однако стоит отметить, что данные требования к вышеуказанным лицам устанавливались и ранее в нормах действующего отраслевого законодательства.

Закрывают перечень поправок, внесённых в главу о федеративном устройстве, положения, касающиеся приоритета норм Конституции РФ над решениями межгосударственных инстанций, в том случае, если они противоречат Основному закону. Данное требование, установленное обновлённой ст. 79 Конституции России, отчасти идёт вразрез с положением ч. 4 ст. 15, на основании которого устанавливается приоритет норм международного права (в том числе международных договоров) над национальным законодательством, в случае их ратификации (т. е. одобрения для применения со стороны российской власти). Нашло отражение в третьей главе и упоминание об укреплении международного мира и безопасности, недопущения во внутренние дела вмешательства со стороны иностранных государств (для чего в Конституцию РФ была внесена новая ст. 79.1). Данные новации конституци-

онного законодательства представляют ценность при защите национальных интересов и национальной безопасности страны, содержатся в большинстве международных актов, устанавливающих международные стандарты в области коллективной безопасности.

Переходим ко второму блоку поправок 2020 г., затрагивающих институты федеральных органов власти, который выступает самым объёмным, т.к. включает в себя четыре главы Конституции России. Начнём с главенствующего органа госвласти в России – института президентской власти, которому посвящена целиком четвёртая глава конституции. Конституционные поправки затронули политико-правой статус главы государства, дополнив ст. 80 положением, заимствованным из преамбулы Основного закона, что Президент обеспечивает гражданский мир и согласие в стране, что призвано расширить его полномочия в качестве гаранта Конституции. Внесены поправки и в ст. 81, определяющие требования к кандидату на высший пост в государстве и порядок его избрания на должность, вызвавшие наиболее бурные дискуссии среди как профессиональных политологов, юристов и политических деятелей, так и научного сообщества.

На основании поправок в ст. 81 дополнены требования к кандидатам, претендующим на пост президента, с 10 до 25 лет увеличен ценз оседлости (т.е. постоянного проживания на территории России). Скорректирован и ценз гражданства: от претендента требуется не просто наличие российского гражданства (как было ранее, независимо от оснований его приобретения) и отсутствие иностранного гражданства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на проживание на территории иностранного государства (данное требование есть в ФЗ от 10 января 2003 г. «О выборах Президента РФ»), а приобретение российского гражданства может быть только путём филиации (т.е. по рождению). Исключение сделано только для присоединённых к России территорий (Крыма и Севастополя). Аналогичное требование содержится и в Конституции США, лица рождённые за пределами США (за исключением консульских посольств), приобретающие гражданство путём натурализации или по иным основаниям, не могут избираться на пост президента. Вышеперечисленные в Конституции России требования носят вполне обоснованный характер: будущий президент должен знать историю своей страны, выражать интересы граждан, проживающих на её территории.

Однако, положение, дополненное ч. 3 ст. 81 Конституции об «обнулении» президентских сроков действующего главы государства не вызвало столь однозначного отношения как среди представителей экспертного сообщества, так и в избирательном корпусе. На основании опроса, проведённого «Левада-Центром» в марте 2020 г., мнения российских граждан относительно обнуления президентских сроков и возможности действующего главы государства переизбираться в 2024 г. разделились, практически поровну, одо-



бряют 48%, выступают против этого 47 % опрошенных респондентов<sup>22</sup>, что наглядно свидетельствует об отсутствии единого мнения граждан по столь важному вопросу.

Данная поправка была внесена по предложению космонавта, члена партии «Единая Россия» В. В. Терешковой, выступившей с инициативой отменить ограничения, связанные с числом сроков избрания на высший пост в государстве или же предоставлением действующему президенту права переизбираться без учёта предыдущих сроков нахождения на этом посту. Инициатива была поддержана В. В. Путиным, который заявил, что он не исключает для себя данный вариант при условии поддержки данной поправки парламентом и при наличии положительного заключения Конституционного суда РФ. За данную поправку проголосовали парламентарии трёх фракций, за исключением депутатов от фракции КПРФ. В последующем Конституционный суд РФ признал правомерность данной поправки, хотя в 1998 г. вынес обратно противоположное решение, когда с аналогичным запросом обратился первый президент России Б. Н. Ельцин, объяснив изменение своей позиции возникающими «угрозами для общества и государства, а также общим состоянием, как экономической, так и политической систем»<sup>23</sup>.

Внесённые в четвёртую главу поправки, характеристика которых содержится в статьях с 83 по 89 Конституции России, увеличили полномочия главы государства, при этом сократились полномочия Правительства РФ. Президент получил возможность отставки не только правительства в целом, но и отдельно Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83), общее руководство деятельностью правительства теперь лично осуществляет Президент (однако ответственность за деятельность высшего исполнительного органа власти по-прежнему несёт его председатель) [3, с. 85], федеральные министры назначаются и отстраняются от занимаемых должностей лично главой государства (ранее это полномочие реализовалось им по представлению Председателя Правительства РФ).

Расширились полномочия главы государства и в отношении Госдумы: в ст. 112 появилось ещё одно обстоятельство, предоставляющее возможность роспуска Президентом нижней палаты парламента в случае отклонения ею трижды кандидатур на должности федеральных министров (за исключением

---

<sup>22</sup> Обнуление президентских сроков // Левада-центр : [сайт]. URL: <https://www.levada.ru/2020/03/27/obnulenie-prezidentskih-srokov/> (дата обращения 17.01.2020).

<sup>23</sup> Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «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» // [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru) : интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.01.2020).



руководителей силовых министерств). Президент приобрёл право отклонять не только федеральные, но и федеральные конституционные законы, принятые обеими палатами российского парламента, в том случае, если Конституционный суд России даст отрицательное заключение на их соответствие положениям, содержащимся в Конституции России. В этом случае Президент вправе не подписывать вышеперечисленные законы.

Дополнительные полномочия приобрёл глава государства и в отношении формирования Совета Федерации, вместо 10% сенаторов (17 представителей РФ) им могут назначаться 30 (при этом семь сенаторов могут назначаться пожизненно). Также экс-президент наделяется правом стать сенатором пожизненно, аналогичная норма, например, содержится и в итальянском законодательстве, она направлена на предоставление привилегий Президенту, прекратившему исполнять свои полномочия по истечении срока. К тому же президент наделяется неприкосновенностью (ч. 1 ст. 91) даже после прекращения исполнения своих полномочий (лишение его неприкосновенности возможно только тем же путём, который предусматривается в случае импичмента действующему главе государства).

В отношении судебной власти глава государства также наделяется рядом дополнительных полномочий, среди которых стоит отметить возможность на основании п. «е» ст. 83 Основного закона регулировать структуру высших судебных инстанций, путём предложения Совету Федерации кандидатур для назначения на должность (и отстранения от неё) председателя, заместителя (заместителей) и судей Конституционного и Верховного судов РФ, а также судей иных федеральных судов. Полномочия главы государства, для наиболее эффективного функционирования органов публичной власти, дополнили правом на формирование Государственного совета РФ, полномочия которого должны определяться специальным законом. Все вышеперечисленные полномочия, которыми на основании конституционных поправок наделён Президент, свидетельствуют о его главенствующем положении в системе публичной власти в России.

Затронули поправки 2020 г. и три ветви государственной власти, т. к. порядок их функционирования и формирования политических институтов, которыми они представлены, зависит от института президентской власти. Парламентарии верхней палаты парламента не только добавили в свой состав семь пожизненных членов (имеющие «выдающиеся заслуги перед страной») и увеличили число «назначенцев» от главы государства с 17 до 30 лиц, но и изменили своё название с членов СФ на сенаторов (из-за чего видоизменился целый ряд статей конституции). Поправками в ст. 95 были добавлены требования к претендентам на сенаторскую должность (которые ранее содержались только в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ»), возрастной ценз – 30 лет. Наряду с этим устанавливаются ценз гражданства – гражданство России, при отсутствии у претендентов на должность

гражданства иностранных государств, вида на жительство или иного документа, на основании которого они могут постоянно проживать на территории иностранного государства. Плюс к этому они не должны иметь вклады в иностранных банках. Данные требования устанавливаются не только в отношении будущих парламентариев, но и для лиц, претендующих на занятие высших должностей в исполнительной власти федерального уровня (Председатель Правительства России, федеральные министры и т. д.), судей различных судебных инстанций.

Верхняя палата парламента России получила ряд дополнительных полномочий (ст. 102), которые она может реализовать в тандеме с главой государства, такие как проведение консультаций с президентом, после которых он назначает на должность Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров регионов, а также транспортной, военной, природоохранной и иных специализированных прокуратур; руководителей силовых министерств (Вооружённых сил, МЧС, Минобороны и т. д.). Поменялись полномочиями Совет Федерации и Госдума, которая до 2020 г. назначала Председателя Счётной палаты, теперь за это назначение отвечает верхняя палата парламента, что свидетельствует об укреплении её позиций в системе органов государственной власти. Также верхняя палата парламента получила возможность требовать ежегодные отчёты о состоянии правопорядка и законности от прокуратуры.

Не обошёл вниманием при внесении поправок законодатель и нижнюю палату парламента, которая получила номинальную возможность утверждать на должность главу правительства (вплоть до 2020 г. она лишь давала главе государства согласие на назначение), при сохранении за Президентом права назначать главу Правительства и при трёхкратном отклонении предложенной им кандидатуры распускать Госдуму. По представлению главы правительства Дума утверждает на должность федеральных министров (за исключением руководителей силовых министерств) и замов Председателя Правительства РФ. Данные поправки являются реверансом действующей российской власти в сторону парламентской республиканской формы правления. На основании положений, добавленных п. «г. 1» ст. 103 и ст. 103.1 Конституции России, нижняя палата получила возможность получать ежегодные отчеты от ЦБ России и осуществлять функции парламентского контроля, особенностями которых должны устанавливаться в отраслевом законодательстве.

Несмотря на увеличение полномочий президента за счёт сокращения их у Правительства, высший орган исполнительной власти наделяется рядом полномочий при проведении им «социально ориентированной государственной политики», среди которых можно выделить меры по социальной защите инвалидов, поддержке волонтерского движения, институтов гражданского общества, предпринимательства, социального партнерства в сфере труда, воспитания у граждан основ экологической культуры (ст. 114). В числе поправок, касающихся статуса правительства, особо стоит выделить

положение о персональной ответственности его главы перед президентом, который вправе как принять отставку правительства, так и отклонить данное предложение.

Несмотря на ряд реформ, проводившихся в стране начиная с 2000 г. и видоизменивших судебную власть, конституционные поправки не обошли стороной и судебную систему современной России. В статью 118 Основного закона, характеризующую судебную систему, включили положение о том, что правосудие может осуществляться и путём арбитражного судопроизводства, детализировав виды судебных инстанций, включенных в судебную систему. Серьёзные изменения после внесения конституционных поправок произошли в структуре Конституционного суда РФ, численность судей которого уменьшилась с 19 до 11, это положение получило формальное (т. е. юридическое) закрепление в ст. 125 Конституции РФ. Плюс к этому, на основании поправок, определили в тексте Основного закона, как формируется структура высшего органа конституционного контроля, его цели и задачи. Конституционный суд не только наделяется правом проверять на конституционность тексты международных договоров, но и принимает решения относительно исполнения или отказа в исполнении (т. е. реализации) решений межгосударственных органов на территории России, если они противоречат нормам Конституции России. Нельзя не согласиться с мнением ряда экспертов что, после внесения поправок, данная судебная инстанция, и без того являющаяся наиболее политизированной из всех федеральных судов, становится ещё более аффилированной с исполнительной властью и главой государства.

В ст. 126 Основного закона уточнена юрисдикция Верховного суда РФ, который выступает высшей судебной инстанцией судов общей юрисдикции и арбитражных судов, осуществляет судебный надзор за их деятельностью. Данные поправки наглядно свидетельствуют о том, что определение порядка образования и структуры, юрисдикции (т. е. специализации) двух высших судебных инстанций получило формальное закрепление в Основном законе страны, нормы которого обладают высшей юридической силой и особой формой защиты.

Третьим блоком поправок к Конституции стало реформирование института местного самоуправления, на основании которых муниципальные органы были включены в систему единой публичной власти (ч. 3 ст. 132) для обеспечения эффективного взаимодействия между различными органами власти по вертикали. Данная поправка отчасти идет в разрез с положением, содержащимся в ст. 12 Конституции РФ, о самостоятельности органов местного самоуправления, не входящих в систему органов госвласти. Наделив местное самоуправление рядом дополнительных полномочий, таких как обеспечение получения жителями муниципальных образований доступной медицинской помощи, было изъято такое важное полномочие, как право на охрану общественного порядка. После внесения поправок в Основной закон, органы госвласти наделили правом на участие в формировании муни-

ципальных органов и их должностных лиц (ранее данная prerogativa была у самого муниципалитета и его жителей), что свидетельствует об утрате независимости муниципальными образованиями, которые и раньше во многом зависели от вышестоящих уровней власти (дотации, субсидии со стороны региональной и федеральной власти), однако теперь это получило законодательное закрепление на конституционном уровне.

Проанализировав поправки, внесенные в 2020 г., можно сделать вывод, что они коренным образом видоизменили российскую политическую систему, наделив ещё большим спектром полномочий Президента, купировав отчасти полномочия Правительства, сделав его более подотчётным главе государства. В Основной закон была введена дефиниция единой публичной власти, в состав которой включили федеральные, региональные и муниципальные органы, которые лишились своей автономии.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев поправки, вносимые в Конституцию России с 1996 г. по 2020 г., приходим к выводу, что несмотря на более сложный порядок корректировок содержания Основного закона по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 г. (в особенности после изменения процедуры внесения поправок в 1992 г.), ныне действующая конституция подвержена модификациям в свете видоизменяющейся политической системы общества. Исходя из этого, нивелируется одно из её базовых свойств – стабильность. В то же время, вносимые в неё поправки отражают происходящие в стране изменения. Являясь политико-правовым документом, обладающим верховенством в системе российского права [1, 169], конституция влияет на все сферы жизнедеятельности социума.

Первый этап конституционных преобразований – «обновление фасада», продлившийся с 1996 г. до середины 2008 г., характеризуется желанием правящей элиты сохранить заложенные в начале 1990-х гг. основы новой российской государственности, нежеланием проведения крупных реформ, направленных на модернизацию политической системы. Вносимые в этот период поправки затронули субъектный состав Российской Федерации, отразившись на названиях и числе субъектов, входящих в её состав.

Второй этап конституционного реформирования – «укрепление основ», продлившийся с конца 2008 г. по 2019 г., ознаменовался преобразованиями, направленными на укрепление президентской власти, реформированием законодательной и судебной власти, затронул практически всю систему управления.

Данный период послужил предтечей масштабной конституционной реформы 2020 г., третьего этапа – «перепланировки здания», в ходе которого в Основной закон внесли 206 поправок, затронувших шесть глав Конституции, завершивший начатое в 2008 г. перераспределение властных полномочий между органами государственной власти в пользу главы государства.

Таблица 1 / Table 1

## Характеристика поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации 1993 г. / Description of the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 1993

Этап внесения поправок	Временной период	Авторское название этапов	Количество внесенных поправок	Характеристика поправок
1	1996г. – середина 2008г.	«обновление фасада»	11	затронули субъектный состав РФ
2	конец 2008г.- 2019г.	«укрепление основ»	4	затронули систему госуправления (укрепление президентской власти, реформирование законодательной и судебной власти)
3	2020 г.	«перепланировка здания»	206	изменение политической системы

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов А. В. 12 лекций по политологии : учебное пособие для бакалавров. М.: ИИУ МГОУ, 2013. 260 с.
2. Авакьян С. Э. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33.
3. Алексеев Р. А. Типы современных конституций: сравнительный подход // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4 (14). С. 78–104.
4. Алексеев С. С. У истоков Конституции России (субъективные заметки) // Вестник Гуманитарного университета. 2020. № 3 (30). С. 56–84.
5. Багдасарян В. Э. Конституция Российской Федерации в сравнительном страновом и историческом анализе. М.: Отчий дом, 2019. 296 с.
6. Баглай М. В. Конституция Российской Федерации : историко-правовой комментарий М.В. Баглая. 3-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 159 с.
7. Баринов Э. Э. Конституционная реформа 2020: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 3–8.
8. Витрук Н. В. Верность Конституции. М.: Издательство РАП, 2008. 272 с.
9. Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 40–62.

10. Зиновьев А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 46–61.
11. Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 720 с.
12. Кузнецов И. И. Поправки-2008 к Конституции России: политические изменения в системе государственной власти // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2009. Т. 9. № 3. С. 94–100.
13. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. Том II. М.: Проспект, 2017. 680 с.
14. Лукьянова Е. А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 4–10.
15. Медушевский А. Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления // Общественные науки и современность. 2020. № 1. С. 39–60.
16. Пляйс Я. А. Непрочный фундамент: компаративный анализ оценок российской конституции 1993 года // Сравнительная политика. 2019. Т. 10. № 3. С. 32–45.
17. Таева Н. Е. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 8. С. 43–54.
18. Федорченко С. Н. Государственная кадровая политика в Советском Союзе и современной России: политико-философский анализ. М.: Инфра-М, 2017. 154 с.
19. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 272–287.
20. Чиркин В. Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3–7.
21. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.

## REFERENCES

1. Abramov A. V. *12 leksii po politologii : uchebnoe posobie dlya bakalavrov* [12 lectures on political science: a textbook for bachelors]. Moscow, MRSU Ed. off. Publ., 2013. 260 p.
2. Avakyan S. E. [Constitutional reform 2020 and Russian Parliamentarism: reality, decisions, expectations]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 3, pp. 7–33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33.
3. Alekseev R. A. [Types of modern constitutions: a comparative approach]. In: *Grazhdanin. Vybory. Vlast'* [Citizen. Elections. Power], 2019, no. 4 (14), pp. 78–104.
4. Alekseev S. S. [At the origins of the Constitution of Russia (subjective notes)]. In: *Vestnik Gumanitarnogo universiteta* [University of Humanities Bulletin], 2020, no. 3 (30), pp. 56–84.

5. Bagdasaryan V. E. *Konstituciya Rossijskoj Federacii v sravnitel'nom stranovom i istoricheskom analize* [The Constitution of the Russian Federation in comparative country and historical analysis]. Moscow, Otchiy dom Publ., 2019. 296 p.
6. Baglay M. V. *Konstituciya Rossijskoj Federacii: istoriko-pravovoy kommentarij M. V. Baglaya* [The Constitution of the Russian Federation: historical and legal commentary by M. V. Baglay]. 3<sup>rd</sup> ed. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2010. 159 p.
7. Barinov E. E. [Constitutional reform 2020: peculiarities of procedure and legal technique]. In: *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 8, pp. 3–8.
8. Vitruk N. V. *Vernost' Konstitucii* [Loyalty to the Constitution]. Moscow, Russian Academy of Justice Publishing House, 2008. 272 p.
9. Zenkin S. A. [Modernization of the Constitution of the Russian Federation: a normative model and practice]. In: *Lex Russica*, 2018, no. 11 (144), pp. 40–62.
10. Zinoviev A. V. [The concept of priority amendments to the Constitution of Russia]. In: *Pravovedenie* [Jurisprudence], 2000, no. 4, pp. 46–61.
11. Zorkin V. D. *Konstitucionno-pravovoe razvitie Rossii* [Constitutional and legal development of Russia]. Moscow, Norma, INFRA-M, 2011. 719 p.
12. Kuznetsov I. I. [Amendments-2008 to the Constitution of Russia: political changes in the system of state power]. In: *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya* [Bulletin of the Saratov University. New series. Series: Sociology. Political science], 2009, vol. 9, no. 3, pp. 94–100.
13. Kutafin O.E. *Izbrannye trudy. Tom II* [Selected works. Volume II]. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 680 p.
14. Lukyanova E. A. [Some problems of the Constitution of the Russian Federation]. In: *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 15, pp. 4–10.
15. Medushevsky A. N. [Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation]. In: *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], 2020, no. 1, pp. 39–60.
16. Plays J. A. [Fragile foundations: a comparative analysis of the assessments of 1993 Russian Constitution]. In: *Sravnitel'naya politika* [Comparative politics], 2019, vol. 10, no. 3, pp. 32–45.
17. Taeva N. E. [The Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation: the evolution of legal properties]. In: *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law]. 2020, vol. 15, no. 8, pp. 43–54.
18. Fedorchenko S.N. *Gosudarstvennaya kadrovaya politika v Sovetskom Soyuze i sovremennoj Rossi: politiko-filosofskij analiz* [State personnel policy in the Soviet Union and modern Russia: political and philosophical analysis]. Moscow, Infra-M Publ., 2017. 154 p.
19. Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V. [Constitutional reforms in the post-Soviet space: development trends]. In: *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskije nauki* [Perm University Herald. Juridical sciences], 2017, no. 37, pp. 272–287.
20. Chirkin V. E. [Is the terminology on the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation correct?]. In: *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2018, no. 2, pp. 3–7.

21. Ebzeev B.S. *Konstituciya, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya* [Constitution, power and freedom in Russia: experiment of synthetic research]. Moscow, Prospect Publ., 2014. 336 p.

---

### ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию: 01.02.2021

Статья размещена на сайте: 19.03.2021

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Алексеев Роман Андреевич* – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и права Московского государственного областного университета; e-mail: [alekseev.r555@mail.ru](mailto:alekseev.r555@mail.ru).

*Roman A. Alekseev* – Cand. Sci. (Political sciences), Assoc. Prof., Department of Political science and Law, Moscow Region State University; e-mail: [alekseev.r555@mail.ru](mailto:alekseev.r555@mail.ru).

### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION

Алексеев Р. А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2021. № 1. URL: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)

Alekseev R. A. The constitution of the Russian Federation: the history of amendments. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2021, no. 1. Available at: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)