

«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2020: ЗНАЧЕНИЕ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ, ПЕРВАЯ ПРАКТИКА»: ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА

Бендюрина Светлана Владимировна

Доцент кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0003-4374-8337,
e-mail: bendurina_s@list.ru.

Для цитирования: Бендюрина С. В. «Конституционные поправки 2020: значение, законодательные изменения, первая практика»: обзор круглого стола // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 2. С. 62–66. DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_62.

«CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 2020: MEANING, LEGISLATIVE CHANGES, FIRST PRACTICE»: A ROUND TABLE OVERVIEW

Bendyurina Svetlana

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
ORCID: 0000-0003-4374-8337, e-mail: bendurina_s@list.ru.

For citation: Bendyurina S. (2021) «Constitutional amendments 2020: meaning, legislative changes, first practice»: a round table overview. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 2, pp. 62–66, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_62.

12 декабря 2020 г. в день Конституции России в онлайн-формате состоялся круглый стол, организованный коллективом кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (УрГЮУ). Актуальность круглого стола обусловлена проведением с 25 июня по 1 июля 2020 г. исторически значимого общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ и вступлением в силу 4 июля 2020 г. принятых поправок.

В настоящее время парламентарии обеспечивают необходимой нормативной базой¹ реализацию положений обновленной Конституции РФ, что требует научного осмысления.

В рамках названного мероприятия обсуждались новеллы, повлиявшие на процедуру внесения поправок в Конституцию РФ; этапы реформы федерального конституционного судебного процесса и упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ; статусы Государственного Совета РФ и Правительства РФ; роль местного самоуправления в системе публичной власти; федеральные территории как новый институт конституционного права; другие изменения Конституции, законопроекты и законы, принятые в развитие поправок к ней. Акцент был сделан на объединении усилий представителей научно-исследовательских и образовательных организаций по переосмыслению содержания предмета конституционного права в свете конституционной реформы 2020 г., оценке ее влияния на форму правления в России, обоб-

¹ Федеральные конституционные законы от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“»; от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»; от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; федеральные законы от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»; от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории „Сириус“».

щению практики проведения всероссийского голосования, в том числе с использованием технологии блокчейн.

В мероприятии приняли участие более 40 представителей научно-педагогического сообщества Уральского государственного юридического университета, Московского государственного института международных отношений МИД России, Балтийского федерального университета им. И. Канта, Новосибирского государственного университета, Тюменского государственного университета, Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина, Сочинского института (филиала) Российского университета дружбы народов и других учебных заведений.

Открывая заседание круглого стола и приветствуя его участников, заведующий кафедрой конституционного права УрГЮУ, заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор М. С. Саликов отметил своевременность и важность обсуждаемой темы и подчеркнул, что 2020 г. для конституционалистов особенный: ученым предстоит проанализировать результаты масштабной конституционной реформы в научных трудах, а также отразить их в учебных планах.

М. С. Саликов озвучил несколько направлений для дискуссии. В первую очередь было предложено обсудить реализацию усложненной процедуры внесения поправок в Конституцию РФ, согласно которой появились не только дополнительные мероприятия и участники (общероссийское голосование, обращение Президента РФ с запросом в Конституционный Суд РФ, подготовка заключения Конституционным Судом РФ), но и дополнительное правовое регулирование¹. Невозможно было оставить без внимания вопросы конституционного правосудия, поскольку в обновленной Конституции РФ очевидны, с одной стороны, изменения косметического характера (например, сокращение числа судей Конституционного Суда РФ с 19 до 11 человек, расширение компетенции суда), а с другой – кардинальные изменения, связанные с упразднением региональной юстиции. Обмена мнениями требовала новая редакция ст. 118 Конституции РФ, по смыслу которой под вопросом оказался один из признаков федеративного государства – двухуровневая система органов власти, основанная на принципе разделения власти. Также было предложено проанализировать законодательство, развивающее внесенные в Конституцию России поправки.

Доцент кафедры конституционного права УрГЮУ, кандидат юридических наук А. А. Югов начал дискуссию с рассмотрения вопросов о понятии и содержании предмета конституционного права в свете конституционной реформы 2020 г. Он отметил, что обновленная Конституция РФ и развивающее ее законодательство создают богатую базу для осмысления новых подходов к пониманию института публичной власти, что неизбежно приведет к изменениям в учебных программах дисциплины. Принятый 8 декабря 2020 г. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» конституировал институт публичной власти, однако отдельные его положения (ст. 2, п. 10 ст. 17), по мнению докладчика, требуют редакции, чтобы соответствовать конституционным установлениям (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ и др.).

Размышления о публичной власти, а именно об отдельных проблемах построения системы публичной власти в свете поправок в Конституцию РФ и принятого в их развитие ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», представила доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина, кандидат юридических наук Е. А. Кравцова. По ее мнению, понятие единой системы публичной власти, сформулированное в ст. 2 названного Закона, не в полной мере охватывает институты гражданского общества; обращение же к доктринальным источникам позволяет обнаружить различные подходы к пониманию публичной власти. Согласно первому публичная власть пред-

¹ Статьи 2 и 3 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»; заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «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».

ставлена государственными институтами; в соответствии со вторым, нашедшим отражение в Конституции РФ и законодательстве, это система государственной и муниципальной власти; представители же третьего подхода утверждают, что публичная власть включает в себя государственную, муниципальную власть и иные институты гражданского общества.

С точки зрения Е. А. Кравцовой, для сохранения принципа публичности власти при формировании Государственного Совета институты гражданского общества должны быть представлены максимально (сегодня в состав Совета входят лишь политические партии, представленные в Государственной Думе ФС РФ).

Доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук Д. А. Авдеев проанализировал отечественную форму правления в свете конституционных поправок 2020 г., которые затронули вопросы организации публичной власти на всех ее уровнях. На примере отдельных положений Конституции РФ (ст. 83, ч. 1 ст. 110), которые установили систему взаимоотношений между Президентом РФ и Правительством РФ, закрепив общее руководство исполнительной властью за Президентом, ученый охарактеризовал сложность российской системы исполнительной власти, ее дихотомический характер – двойственность происхождения правительственных и президентских полномочий.

По убеждению Д. А. Авдеева, существующая классификация форм правления (президентская, парламентская республика, их разновидности) не отражает в полной мере современное развитие публичной власти в стране, поэтому нужна новая классификация форм правления, которая фиксировала бы действительный характер взаимоотношений между органами власти. Д. А. Авдеев предлагает выделить монархическую и поликратическую модели форм правления в зависимости от степени концентрации полномочий у тех или иных органов власти в государстве. С учетом реформы 2020 г. в России установлена монархическая модель, при которой стратегические полномочия сконцентрированы в центре, возглавляемом Президентом РФ.

Неподдельный интерес участников дискуссии вызвал вопрос об организации власти и уровнях осуществления публичной власти в пределах новой территориальной единицы в составе России – федеральной территории. Полемика, инициированная М. С. Саликовым, О. А. Кожевниковым и А. А. Юговым, привела к выводу, что федерализм характеризуется многоуровневой пространственной основой, органы власти существуют в пределах территории, а это, в свою очередь, является главным условием существования и функционирования власти.

С докладом о статусе судебной власти в Российской Федерации после конституционных поправок 2020 г. выступил профессор Сочинского института (филиала) Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, доктор политических наук И. А. Иванников. Он отметил, что конституционная реформа изменила деятельность органов публичной власти в целом и Конституционного Суда РФ в частности. Автор обозначил вопрос о возрастном цензе для судей КС РФ, предлагая установить единый предельный возраст (70–75 лет) в отношении всех судей, невзирая на занимаемую должность. Также И. А. Иванников считает, что максимальный срок осуществления полномочий судьями КС РФ должен составлять не более 12 лет.

Доцент, заведующий кафедрой международного и европейского права Балтийского федерального университета им. И. Канта, кандидат юридических наук Е. В. Герасимова изложила историю принятия решения об упразднении Уставного суда Калининградской области (далее – УСКО).

В октябре 2020 г. УСКО, рассматривая в рамках предварительного нормоконтроля проект уставного закона Калининградской области о своем упразднении с 1 апреля 2021 г., не усмотрел в нем противоречий законодательству и согласился с тем, что право на упразднение УСКО – право субъекта федерации. Е. В. Герасимова обратилась к зарубежному опыту, в частности к стандартам Венецианской комиссии по разрешению вопросов собственного дела в рамках конституционного контроля¹,

¹ URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)018-e) (дата обращения: 30.03.2021).

в соответствии с которыми конституционные суды должны пользоваться институциональным уважением, их решения должны соблюдаться, при этом конституционные суды должны исходить из такой реализации своих полномочий, которая обеспечивала бы правовую определенность и стабильность конституционного регулирования. Чего не произошло в ситуации с УСКО. Открытыми в этой истории остались вопросы о трансформации УСКО в конституционные / уставные советы, действующие при законодательных (представительных) органах власти субъектов; о правовых основах регулирования статуса таких советов и их функционального назначения; об осмыслении наследия УСКО.

Дискуссию о реформировании конституционного правосудия поддержал доцент кафедры конституционного права Московского государственного института международных отношений (МГИМО) МИД России, кандидат юридических наук К. В. Карпенко. Он вынес на обсуждение вопрос об особом мнении судьи Конституционного Суда как способе развития права. В редакции закона о Конституционном Суде РФ от 9 ноября 2020 г. институт особого мнения судьи фактически ликвидирован, формально не запрещено высказывать особое мнение, но судья не может критиковать КС РФ, тогда как особое мнение судьи – это всегда несогласие с позицией Суда, выраженное в строго научной форме.

К. В. Карпенко отметил, что особое мнение не только отражает позицию судьи, гарантирует его независимость, возможность высказаться, но также оказывает влияние на науку и в дальнейшем вполне может стать объектом изучения в рамках учебных дисциплин. Кроме того, особое мнение развивает методологию сравнительного правоведения, так как его можно использовать в практике иностранных судов. Особое мнение конкретного судьи предлагает иное толкование нормы конституции, иное видение проблемы, по которой было принято решение большинства, что способствует обогащению юридической аргументации. Особое мнение нередко вызывает отклик в научном обществе, полемику, что может привести к возникновению новой теории в праве. Докладчик добавил, что существование особого мнения не является повсеместным, из 27 стран Европейского союза 20 предоставляют судье возможность высказывать особое мнение.

Выступление вызвало оживленную дискуссию. Доцент кафедры конституционного права УрГЮУ, доктор юридических наук С. Э. Либанова согласилась с тем, что для развития гражданского общества ликвидация особого мнения судьи – утрата. Доцент, кандидат юридических наук А. В. Саенко поднял вопрос о конституционности закрепления особого мнения судьи. Соответствующие положения ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламента Конституционного Суда РФ ставят под сомнение реализацию права на судебную защиту и права судьи на свободу слова, нарушают принцип судебной независимости и препятствуют развитию институтов демократии.

Заместитель заведующего кафедрой Московского финансово-юридического университета, доцент, кандидат юридических наук Е. В. Былинкина представила анализ использования при проведении общероссийского голосования информационных технологий, а именно дистанционного электронного голосования (далее – ДЭГ), реализованного на территории Москвы и Нижегородской области. Практика показала необходимость более широкого внедрения ДЭГ, так как имеется запрос общества на развитие данной формы голосования, подтвержденный результатами опроса ВЦИОМ: треть граждан электронную форму голосования предпочла бы традиционной. Однако опрос ВЦИОМ выявил и минусы ДЭГ: риски утечки данных, недостаток открытости для общественного контроля и, как следствие, простор для фальсификации результатов голосования.

Есть уверенность, что блокчейн как технология доверия позволит нивелировать недостатки электронного голосования и обеспечить соблюдение всех требований, которые предъявляются законодательством к процедуре голосования. Изучив технологическую составляющую блокчейн, автор считает, что она не позволяет добиться прозрачности и неизменности в базе данных голосов избирателей, соблюдения требований, которые предъявляются избирательным законодательством РФ. Однако современное развитие общества требует повышения информированности граждан

о новой технологии голосования, их вовлеченности в этот процесс, при этом параллельно следует искать пути совершенствования ДЭГ.

Доцент Московского финансово-юридического университета (филиала в г. Орске), кандидат юридических наук О. А. Фомичева рассмотрела конституционные преобразования законотворческого процесса в субъектах РФ. Обратившись к конституционной практике привлечения органов конституционного контроля к законодательному процессу (проверка на соответствие Конституции РФ международных договоров, не вступивших в силу), автор поставила под сомнение возможность распространения этой практики на все виды принимаемых законов (федеральные, региональные), считая, что это приведет к усложнению механизма правового регулирования законотворческих процессов.

Измененная глава 17 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», регламентирующая реализацию Конституционным Судом полномочий по проверке на соответствие Конституции РФ законов, принятых не только парламентом России, но и региональными парламентами, неизбежно влечет дополнительные серьезные изменения законодательства, касающиеся правил промульгации законов на федеральном и региональном уровнях. О. А. Фомичева обратила внимание на ряд важных вопросов, которые должны быть урегулированы в рамках регионального законотворческого процесса: определение субъекта, информирующего Президента РФ о противоречивости закона субъекта; установление соотношения сроков промульгации законов субъекта и срока обращения Президента РФ в Конституционный Суд РФ; исключение возможности такого запроса по особым видам законов субъекта (например, о бюджете и др.); определение стадий возвращения закона в случае ответственности / несоответствия Конституции РФ и др.

В заключение О. А. Фомичева предложила рассмотреть в качестве альтернативы запросу Президента РФ возможность применения в законодательном процессе не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов таких институтов, как референдум, голосование, опрос.

Доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета и кафедры правоведения Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук Е. В. Раздьяконова высказалась по вопросу о закреплении статуса человека труда и о том, с помощью каких механизмов будет обеспечиваться реализация этого статуса. Внесенные в Конституцию РФ поправки определили человека труда как новую конституционную ценность (ст. 75, 75.1, ст. 114). Главный смысл этих изменений – гарантировать достоинство и уважение человека труда через рост благосостояния граждан. Современная социально ориентированная экономическая модель государства должна опираться не на минимальные, а на средние стандарты социального благополучия, обеспечивающие достойный уровень жизни.

Доцент Уральского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук В. Н. Ильченко акцентировала внимание на содержании внесенной в Конституцию РФ поправки, провозглашающей «преимущество в развитии Российского государства» и «сохранение памяти предков, передавших идеалы и веру в Бога» (ч. 2 ст. 67.1). Данная поправка заложила правила будущего государственно-конфессионального взаимодействия и требует особого осмысления.

Лейтмотивом выступлений круглого стола стало обсуждение обновленного текста Конституции России и подвижности законодательства, обеспечивающего действенность конституционных положений. Участники встречи отметили, что интерес к Основному закону страны только увеличивается, поэтому дискуссия о реализации конституционных поправок 2020 г., без сомнения, будет продолжена.