

**ДВАДЦАТЬ ЛЕТ И ДВАДЦАТЬ НЕДОСТАТКОВ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ\*****Н.А. Боброва***Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

18 января 2020 г.

Дата принятия в печать –

13 марта 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

30 марта 2020 г.

**Ключевые слова**Юбилей Конституции РФ,  
Конституция, недостатки,  
конституционная реформа,  
конституционный строй,  
политическая практика

Выделяются двадцать недостатков действующей Конституции РФ, которые провоцируют власть на имитацию принципов демократии и народовластия в реальной политической практике, и обосновывается вывод о необходимости конституционной реформы.

**TWENTY YEARS AND TWENTY DRAWBACKS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION****Natalia A. Bobrova***Togliatti State University, Togliatti, Russia***Article info**

Received –

2020 January 18

Accepted –

2020 March 13

Available online –

2020 March 30

**Keywords**Jubilee of the RF Constitution,  
Constitution, drawbacks,  
constitutional reform,  
constitutional system, political  
practice

The subject of the research is the legal norms of the current Constitution of the Russian Federation. The work analyzes the chapters of Constitution, identifies the main shortcomings of the existing norms that do not correspond to modern reality and puts forward proposals for their change.

The purpose of the study is to confirm or disprove the hypothesis that changes to the Constitution of the Russian Federation are inevitable due to the presence of defects in it that cannot be eliminated in any other way.

The methodological basis of the research is a set of general scientific methods of knowledge and special scientific techniques and methods developed in law, including: logical method, comparative legal analysis, system method and formal legal analysis.

The main results and scope of their application. The problems that critically affect the stable development of our society and state and its success were formulated. Among these problems are: the absence in the Constitution of the institute of parliamentary control over the executive authorities; the rise of the institution of the President of the Russian Federation over the three branches of government; the unequal status of constituent entities of the Russian Federation; the absence in the Constitution of the concepts "public property" or "national heritage". A significant part of these problems is related to the text of the current Constitution of the Russian Federation. In this regard, the author notes that the current Constitution of the Russian Federation has many defects. The author points out 20 drawbacks of the current Constitution of Russia which make the authorities imitate the principles of democracy and people's power in the actual political practice and substantiates the conclusion on the necessity of the constitutional reform.

---

\* Ранее статья была опубликована в журнале «Конституционное и муниципальное право» (2013. № 3. С. 33–38). Повторная публикация одобрена решением редакционной коллегии журнала «Правоприменение» по причине острой актуальности содержащихся в статье выводов в свете проводимой в России конституционной реформы.

Conclusions. Revision of the Constitution of the Russian Federation is inevitable, since the Basic Law of the country is not devoid of shortcomings that require correction and legislative changes.

Основные недостатки действующей российской Конституции, на мой взгляд, таковы.

1. Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» должна называться «Права, свободы и обязанности человека и гражданина», что соответствовало бы ее содержанию, а также подчеркнуло бы взаимную ответственность государства и личности.

2. Принцип равноправия субъектов РФ, сформулированный в ч. 1 и ч. 4 ст. 5 Конституции РФ, является изначально мертворожденным в силу асимметричности самой Федерации и неравенства статуса ее субъектов (так, республики имеют согласно ч. 1 ст. 66 свою конституцию, равно как и право на установление своего государственного языка (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ)).

3. Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ и призванный обеспечить систему сдержек и противовесов, превращен в нечто противоположное вторым положением указанной статьи: «Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны», которое должно быть дополнено положением: «Законодательные (представительные) органы власти осуществляют контроль над органами исполнительной власти».

4. Отсутствие в Конституции РФ института парламентского контроля над исполнительной властью, в том числе института депутатского запроса, наказов избирателей, расследовательских комитетов и других форм парламентского контроля и обратной связи с народом, превращает парламент в слабое звено государственного механизма, зависимое от исполнительной власти, полностью сросшееся с государственной бюрократией.

5. Институт Президента РФ возвышается над тремя ветвями власти, названными в ст. 10 Конституции РФ, и не соответствует принципу разделения властей в том виде, в каком он сформулирован в указанной статье; механизму власти в том виде, в каком он учрежден в главах 4–7 Конституции РФ (в механизме власти заключена сущность Конституции), больше соответствовала бы более честная формулировка: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную». Такая формулировка более соответствует ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой

«государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

6. Часть 3 ст. 80 Конституции России, предоставляющая Президенту РФ право единолично определять основные направления внутренней и внешней политики государства, имеет авторитарный характер, уничтожающий принцип сдержек и противовесов как основу принципа разделения властей; эта норма должна быть уравновешена правом Федерального Собрания РФ определять основные направления внутренней и внешней политики.

7. Перечисление субъектов права законодательной инициативы в ст. 104 Конституции РФ начинается с Президента РФ, что противоречит принципу разделения властей, превращая Президента в главную часть законодательного процесса.

8. Статус Президента РФ и его практически неограниченные полномочия превращают его в рудимент монархизма; перечень конституционных полномочий Президента РФ должен трактоваться как исчерпывающий, а конструкция «подразумеваемых полномочий» должна быть признана антиконституционной; институт отрешения от должности, как он сформулирован в Конституции РФ, является изначально неисполнимым, он выполняет роль декорации для полной безответственности Президента.

9. Придание Президенту РФ функции гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80) девальвирует эту же функцию, осуществляемую Конституционным Судом РФ, и усиливает зависимость данного органа государственной власти от Президента РФ, в то время как гарантом Конституции РФ должен быть Конституционный Суд РФ. В противном случае норма ч. 3 ст. 100 Конституции РФ превращена в мертворожденную в части, касающейся посланий Конституционного Суда: «Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ...». В самом деле послание Конституционного Суда РФ направлялось Федеральному Собранию РФ всего один раз, а далее утратило всякий смысл, в силу того что основным нарушителем конституционной законности Конституционному Суду

пришлось бы назвать саму Госдуму, которая не исполнила более тридцати постановлений Конституционного Суда РФ, обязывающих привести тот или иной закон в соответствие с Конституцией РФ.

10. Отсутствие в Конституции РФ понятий «народная собственность» или «народное достояние» лишает политическое народовластие, установленное в ст. 3 Конституции РФ, его экономической основы, поскольку народ, не обладающий собственностью, не имеет и власти (не случайно слова «власть», «владеть», «обладать», «улаживать» – однокоренные слова).

11. Хотя в ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции РФ говорится о равенстве всех форм собственности, однако на первое место Конституция РФ в обоих случаях поставила частную собственность и лишь затем государственную и остальные формы собственности; между тем необходимо подчеркнуть, что земля и другие природные ресурсы могут передаваться в частную собственность только после утверждения таких сделок, подготовленных в установленном законом порядке, соответственно высшими законодательными (представительными) органами государственной власти или представительными органами муниципальной власти (ни один земельный участок не передается в частную собственность без решения представительного органа власти, как это делается во многих странах).

12. Отсутствует понятие «благополучие народа» в качестве критерия эффективности власти, равно как отсутствуют понятия «интересы народа», «посредством народа», как, например, в той же Конституции Франции, форму правления которой переняли отцы-основатели нашей Конституции.

13. В ст. 3 Конституции РФ отсутствует единое понятие представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (такое понятие между тем присутствует в ч. 2 ст. 97 Конституции РФ: «Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления»); отсутствие же единого понятия и единой системы представительных органов власти, с одной стороны, ослабляет представительные органы власти, снижает их конституционную функцию быть представителями интересов народа, с другой стороны, нивелируют представительные и исполнительные органы власти в пользу последних.

14. Формулировка ст. 12 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной вла-

сти», в сочетании с главой 3 «Федеративное устройство», создающей региональный уровень государственной власти, превращает административные центры субъектов РФ и иные крупные мегаполисы в псевдосамоуправление, ничего общего с самоуправлением не имеющее, в то время как это должен быть третий уровень государственной власти.

15. Норма, закрепленная в ч. 4 ст. 81 Конституции РФ, согласно которой «порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом», должна быть дополнена словом «конституционным» после слова «федеральным».

16. Норма, закрепленная в ч. 2 ст. 96 Конституции РФ, согласно которой «порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами», должна быть дополнена словом «конституционными» после слова «федеральными».

17. Отсутствие главы «Избирательная система России», а также две названные нормы Конституции РФ, умаляющие значение и юридическую силу избирательных законов и, как следствие, всего избирательного законодательства, превращают последнее в каучуковый инструмент политических игр, в то время как избирательные законы должны иметь статус конституционных (уставных) законов и приниматься исключительно квалифицированным большинством.

18. В тексте Конституции не может быть мелочей, и отсутствие запятой после слова «всеобщего» в ч. 1 ст. 81 Конституции РФ («Президент РФ избирается... на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании») из стилистической ошибки превратилось в содержательную ошибку, так как без запятой исчезает такой самостоятельный принцип избирательного права, как всеобщее избирательное право.

19. Непонятен статус прокуратуры, которая в идеале образует отдельную ветвь власти в системе разделения властей, что подчеркнуло бы самостоятельность органов прокуратуры (ст. 10 звучала бы так: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на президентскую, законодательную, исполнительную, судебную и прокурорскую»). В тексте действующей Конституции РФ в главе 7 «Судебная власть» (ст. 118–129) ст. 129 посвящена прокуратуре РФ как единой централизованной системе с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Более правильно было бы назвать главу 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура».

20. Конституция РФ должна быть дополнена отдельной главой «Избирательная система и народное представительство в России». В данной главе должно быть указано, что все избирательные законы, федеральные и региональные, являются конституционными (уставными) и принимаются квалифицированным большинством голосов соответственно законодательного (представительного) органа власти России и законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации. Здесь должны быть изложены основные принципы избирательной системы, в частности смешанная избирательная система формирования Государственной Думы РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, недопустимость ликвидации одномандатных избирательных округов.

Кроме того, в данной главе должны быть изложены основные формы парламентского контроля над исполнительной властью, включая депутатский запрос, парламентские контрольные комитеты и расследовательские комиссии, обязательный ежемесячный парламентский час вопросов членам Правительства РФ, членам коллегияльных исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, включая их председателей.

\* \* \*

Названные недостатки Конституции РФ провоцируют власть на имитацию принципов демократии и народовластия в реальной политической практике.

Так, председатели ТОС, мало что решающие в плане территориального общественного самоуправления, абсолютно развращены возможностью «зарабатывать» на выборах, продаваясь всем кандидатам сразу.

Сущностью конституционного строя является народовластие.

Качество народовластия проявляется прежде всего в характере выборов и в том, какие люди облекаются властью с помощью института выборов. Зачастую самые лживые, непорядочные. Но с деньгами и связями.

Если формула ст. 3 Конституции РФ о народе как источнике власти – не фикция, то требуется развитие реальных форм народовластия и контроля над властью.

Избирательное законодательство, наряду с законодательством о представительных органах власти, является ядром конституционного строя каждого государства, а потому и должно приниматься квалифицированным большинством как обеих палат Феде-

рального Собрания РФ, так и квалифицированным большинством законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Сущность писаной конституции заключается не в красивых правах и свободах личности, которые в ней записаны и выставляются на витрину политики, а в механизме власти, который она устанавливает и который зачастую является завуалированным.

Сам конституционный строй возник там, тогда и постольку, где, когда и поскольку возник парламент как представительный орган народа.

Сильный парламент означает сильный конституционный строй, слабый парламент символизирует слабый конституционный строй. В слабом и зависимом парламенте, равно как в лояльных, коррумпированных и неуважаемых народом депутатах, заинтересована исполнительная власть: на таких парламентариев легче надавить и такими легче управлять. Какой уж тут парламентский контроль! Вы полюбуитесь на лицо нынешней представительной власти: сборище занятых собственным бизнесом личностей, большинство из которых забывают о народе сразу после выборов (есть, конечно, исключения, но правило таково, что население Думу как орган власти взаимно презирает, а депутатов ненавидит).

Россия имеет федеральный и региональные парламенты, ущемленные во всех своих основных функциях: законодательной, бюджетной и контрольной.

В концентрированном виде механизм власти выражен в п. 3 ст. 80 Конституции РФ: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Как глава государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ) Президент выведен за пределы всех трех властей в государстве, стоит над ними, координирует их и фактически видоизменяет классический принцип разделения властей, обладая правом законодательной инициативы и вставая и над законодательной властью тоже.

Суперпрезидентская модель государственной власти является реальностью России, в чем не сомневается никто. Президентская власть – это даже не ветвь, а ствол власти, на который нанизаны другие власти в виде гипертрофированной ветви исполнительной власти и деформированных ветвей законодательной и судебной властей.

В этой конституционной модели нет места сильному парламенту, ибо в этой модели конституционализма парламент изначально задуман как сла-

бый и зависимый от главы государства и исполнительной власти орган. Так, бюджетная функция Государственной Думы, равно как бюджетная функция законодательных органов субъектов РФ, низведена в последние годы до минимума, что признал председатель Бюджетного комитета Госдумы А. Макаров в передаче В. Познера 17 ноября 2012 г. (бюджет полностью формируется в недрах исполнительной власти, и даже на стадии его принятия роль парламента минимальна, ликвидированы постоянно действующие согласительные комиссии и т. д.).

Из президентской формы правления российская модель впитала в себя лишь то, что усиливает Президента, а из парламентской – лишь то, что ослабляет парламент, например возможность его роспуска Президентом, что исключено в президентской республике.

Так, в США как в президентской республике Президент не обладает правом законодательной инициативы и не может распустить парламент. Роспуск парламента - институт парламентской формы правления как форма разрешения парламентского кризиса. В нашей же стране институт роспуска парламента является инструментом дополнительного давления на парламента с целью заставить его быть сговорчивым.

Российская модель власти может быть реформирована лишь в том направлении и в той мере, в какой этого хочет Президент РФ.

Российская модель в принципе не подлежит реформированию в направлении усиления роли парламента, а следовательно, и демократизации избирательного права. Такие попытки реформировать или модернизировать действующую Конституцию в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. названы реформаторским зудом, который, цитируя Послание, «следует прекратить».

Поправки в Конституцию, направленные на продление полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ, в понимании инициаторов этих поправок отнюдь не означают реформирования Конституции РФ, а еще больше стабилизируют федеральную власть, а равно и конституционный строй. Да, это так. И все же это реформа, причем полностью зависящая от воли Президента РФ и ее политического лидера, которые в течение четырех лет не совпадали в одном лице, образуя властный дуумвират, тандем.

Вряд ли кто поспорит с тем, что увеличение срока полномочий главы государства в полтора раза есть не что иное, как усиление важнейшего элемента

в механизме власти, а раз это так, то это серьезное вторжение в систему власти с позиций ослабления возможностей ее обновления.

Более того, увеличение срока полномочий Госдумы с четырех до пяти лет только увеличило зависимость последней от бюрократического аппарата с еще большим отдалением от народа.

Отдельного анализа требует институт ответственности Правительства перед парламентом, проблески которого можно усмотреть в поправке, касающейся ежегодного отчета Правительства перед Государственной Думой РФ. Но сама по себе возможность Госдумы РФ заслушать такой отчет Правительства есть не более чем декоративная формальность и не означает подлинной ответственности Правительства перед парламентом как высшим законодательным и представительным органом страны. Какой уж тут контроль со стороны парламентариев, когда списки кандидатов на выборах, судя по результатам, тасуются на столе Президента РФ и исполнительной власти (в регионах – на столе президентов республик и губернаторов), а зачастую и региональных ФПГ, как в Самарской области.

В некоторых региональных парламентах продублировали институт ответственности правительства перед парламентом на региональном уровне, закрепив в своих конституциях (уставах) ежегодные отчеты губернатора (председателя правительства республики и т. п.) перед законодательным (представительным) органом власти соответствующего субъекта РФ.

Любопытно, что попытка внести такую законодательную инициативу в Устав Самарской области в мае 2009 г. закончилась неудачей: правовое управление Самарской губернской Думы подготовило заключение, согласно которому такая норма не нужна и, более того, не опирается на соответствующую федеральную норму. Была даже ссылка на то, что вполне достаточно нормы Устава о подотчетности и подконтрольности губернатора Самарской губернской Думе. Институт ответственности губернатора перед Самарской губернской Думой более чем иллюзорен.

Но прошло всего лишь полгода после указанной неудачной попытки ввести институт отчетов губернатора перед Самарской губернской Думой, как идея ежегодных отчетов высших должностных лиц перед региональным парламентом прозвучала в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. И уже через три дня соответствующая законодательная инициатива губернатора Самарской об-

ласти поступила в Самарскую губернскую Думу. А юристы правового управления Думы с таким же успехом согласились с этой инициативой, с каким еще недавно доказывали ее ненужность. В этом вся соль современной политической системы, «прогнутости» представительной власти перед исполнительной, желание законодательной власти и парламентариев постоянно демонстрировать исполнительной власти свою лояльность. Какой уж тут парламентский контроль!

12 декабря 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев выступил перед научной элитой на конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции РФ:

– Я хочу сформулировать три вопроса. Первый. Идеальна ли наша Конституция? Нет! Не бывает идеальных документов. Второй вопрос. Нужна ли принципиальная модернизация нашей Конституции? Не сейчас, а, может быть, через 15, 20, 30 лет? Нет! Конституция в том варианте, в котором она существует, достаточно удачно отражает фундаментальные основы конституционного строя и описывает ключевые институты гражданского общества и власти. Она отражает наши представления о нашем государственном устройстве, о модели развития общества, которые сложились приблизительно 20 лет назад... И третий вопрос: а возможны ли какие-либо изменения в будущем? На этот вопрос можно дать утвердительный ответ, потому что никто не знает будущего...

С этим мнением следует поспорить. Хотя бы потому, что ключевые институты гражданского общества прописаны в Конституции РФ как раз крайне недостаточно.

Наука конституционного права уже сейчас обосновывает необходимость конституционной реформы, в том числе и для стабильности конституционного строя, чтобы у Конституции было будущее...

Будущее Конституции во многом зависит от настоящей политической воли Президента. И пока это так, лучше Президенту РФ самому отметить 20-летие Конституции РФ ее назревшей реформой, чем по-прежнему подстраивать конституционный строй под потребности власти, не меняя Конституцию. Это не лучшая, имитационная демократия, а также не лучший, во многом фиктивный, противоречивый и ущербный конституционализм, что способно создавать лишь видимость одобрения власти народом. Или власти достаточно этой видимости?

Задача замораживания текста Конституции России в неизменном виде ради стабилизации общества и государства исчерпала себя и превратилась в тормоз общественного развития. Налицо конституционный кризис, который можно разрешить лишь кардинальной реформой Конституции.

**ПРИМЕЧАНИЕ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**

Ранее статья была опубликована в журнале «Конституционное и муниципальное право» (2013. № 3. С. 33–38). Повторная публикация одобрена решением редакционной коллегии журнала «Правоприменение» по причине острой актуальности содержащихся в статье выводов в свете проводимой в России конституционной реформы.

**EDITOR'S NOTE**

This article was published previously in the journal "Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo]"(2013, no. 3. pp. 33-38). The reprint was approved by the decision of the Editorial Board of the Law Enforcement Review" due to the acute relevance of the ideas contained in the article in the light of the ongoing constitutional reform in Russia

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Боброва Наталья Алексеевна** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права Института права

*Тольяттинский государственный университет*  
445020, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14  
e-mail: bobrovana@mail.ru

SPIN-код: 4558-9297; AuthorID: 249980

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Двадцать лет и двадцать недостатков Конституции России / Н.А. Боброва // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 1. – С. 21–28. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).21-28.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Natalia A. Bobrova** – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Institute of Law

*Togliatti State University*

14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445020, Russia  
e-mail: bobrovana@mail.ru

RSCI SPIN-code: 4558-9297; AuthorID: 249980

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. Twenty years and twenty drawbacks of the Russian Constitution. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 21–28. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(1).21-28. (In Russ.).