

Александр Владимирович САЛЕНКО¹

УДК 342.3, 342.33

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА — 2020
И СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ: ПРОБЛЕМЫ
НЕЗАВИСИМОСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ***

¹ кандидат юридических наук, магистр права (LL.M.),
доцент кафедры международного и европейского права,
юридический институт, Балтийский федеральный университет
им. Иммануила Канта (г. Калининград);
член квалификационной коллегии судей Калининградской области
ASalenko@kantiana.ru; ORCID: 0000-0003-3537-5796

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена произошедшей в 2020 г. конституционной реформой, инициированной Президентом РФ, которая была направлена на изменение аспектов функционирования публичной власти. Основная цель настоящего исследования сводится к анализу содержания конституционных поправок, которые прямо затронули вопросы деятельности судебной власти. Автор систематизирует и анализирует произошедшие конституционные изменения, которыми внесены коррективы в сложившуюся с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. по настоящее время систему организации публичной власти. В центре внимания находится вопрос о статусе и реальной роли судебной власти в современной системе разделения властей. Конституционные изменения изучаются на основе традиционных методов научного познания и с применением специальных юридических методов исследования (историко-правового, сравнительно-правового и формально-юридического анализа). Автор делает вывод о том, что конституционные изменения

* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31740.

Цитирование: Саленко А. В. Конституционная реформа — 2020 и судебная власть: проблемы независимости и самостоятельности / А. В. Саленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Том 6. № 3 (23). С. 188-211.
DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-3-188-211

2020 г. фактически повлекли за собой реформу судебной власти. Во-первых, произошло беспричинное и немотивированное сокращение числа судей Конституционного Суда России (с 19 до 11 человек); автор считает, что реальное число судей в будущем может снизиться до шести человек. Во-вторых, была существенно изменена компетенция Конституционного Суда России, на который были возложены квазиполитические полномочия по проведению предварительного абстрактного нормоконтроля актов, не вступивших в законную силу, что де-факто втягивает Суд в законодательный процесс и негативно влияет на возможность оспаривания конституционности таких нормативных актов в будущем при помощи конституционной жалобы. В-третьих, в ходе конституционной реформы был пересмотрен порядок прекращения полномочий судей, которые теперь могут быть отрешены от своей должности по инициативе Президента РФ при поддержке Совета Федерации. Автор приходит к выводу о том, что судебная власть в сравнении с прочими ветвями власти ослабляется конституционной реформой 2020 г.

Ключевые слова

Конституционная реформа — 2020, конституционные изменения и поправки, разделение властей, судебная власть, Конституционный Суд России.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-3-188-211

Введение

При общей оценке конституционной реформы 2020 г., на первый план вышли изменения общественно-политического характера. Вместе с тем остались незамеченными масштабные изменения, которые коснулись судебной власти в России. Поэтому основная цель исследования сводится к тому, чтобы детально рассмотреть влияние конституционных поправок на реализацию и соблюдение принципа независимости судебной власти, в том числе при функционировании судов, прекращении полномочий судей, а также изучить, какие изменения ждут после 2020 г. Конституционный Суд России, который больше всего затронули конституционные поправки. Автор размышляет над тем, насколько конституционная реформа 2020 г. сопровождалась возможностью судей отстаивать собственные интересы, а также какую роль сыграли профессиональные объединения судей. В статье предпринята попытка оценить, какое влияние (положительное или отрицательное) в долгосрочной перспективе будет иметь конституционная реформа 2020 г. на деятельность судебной власти в России, на ее реальную самостоятельность и независимость в системе разделения властей.

Результаты и обсуждение

1. Конституционная реформа — 2020: сокращение числа судей КС России

Одним из результатов пакета конституционных поправок 2020 г. стала серьезная реформа Конституционного Суда России (далее — КС России), в результате

которой сокращается общее количество судей КС России с 19 до 11 человек [24]. В итоге конституционной реформы общее число судей уменьшается в два раза (а именно на 47%), однако масштабное сокращение судей КС России не было обосновано инициаторами конституционных изменений в пояснительной записке к закону о поправке к Конституции РФ. Повторим, не было абсолютно никакого обоснования этому масштабному сокращению общего числа судей КС России. И даже тот факт, что реальное число судей КС России на момент начала конституционной реформы составляло 15 человек, не меняет сути дела: формально-юридически КС России сокращают на 47%; де-факто произойдет сокращение судей на 1/3 (в результате конституционной реформы со временем прекратят исполнение обязанностей четверо судей КС России). Поэтому Президент РФ как главный инициатор реформы и прочие конституционные законодатели должны были представить в тексте законопроекта и при его обсуждении на заседаниях рабочей группы, а также на парламентских обсуждениях, понятные, внятные и убедительные аргументы, почему происходит крупномасштабное сокращение общего количества судей КС России. В этом отношении мы солидарны с мнением Ольги Подоплеловой о том, что отсутствие формального обоснования (мотивов) сокращения общего числа судей КС России являлось прямым и существенным нарушением положений ч. 5 ст. 3 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [22, с. 174]. Согласно установленным положениям закона, подробное и ясное обоснование необходимости принятия конституционной поправки, которая реформирует структуру КС России и из-за которой корпус конституционных судей сокращается в два раза, следовало представить вместе с проектом закона о поправке к Конституции РФ. Однако, вопреки императивным требованиям закона, этого не произошло, что грубо нарушает установленную процедуру принятия конституционных поправок.

В этом контексте отметим, что высший орган конституционного контроля России в ходе последних десятилетий несколько раз подвергался структурному реформированию [6]. Изначально в 1991 г. Конституционный Суд РСФСР (далее — КС РСФСР) был учрежден в составе 13 судей, которые были избраны Съездом народных депутатов РСФСР 30 октября 1991 г. [16]. Однако закон «О Конституционном Суде РСФСР» (ч. 1 ст. 3) предусматривал, что общее число судей КС РСФСР составляет 15 человек [8]. Закон также содержал важное положение, которое являлось символом и гарантией независимости и самостоятельности Конституционного Суда: «...на первом заседании КС РСФСР судьи тайным голосованием и в индивидуальном порядке избирают из своего состава Председателя КС РСФСР и его заместителя» (ч. 5 ст. 3). Затем, спустя два года, общее количество судей КС увеличили: согласно Конституции РФ от 12.12.1993, общее число судей КС России составило 19 человек (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) [15]. Помимо этого предусматривалась важная организационная особенность КС России — его двухпалатная структура, которая просуществовала 17 лет (1993-2010 гг.).

Однако в ноябре 2010 г. «двухпалатная система» организации КС России была упразднена [5, с. 17], что, по нашему мнению, произошло без реальных на то оснований и также без какого-либо содержательного обоснования [10]. Вместе с тем потенциал двухпалатной структуры КС России был вовсе не исчерпан, поскольку «двухпалатная система» предоставляла Суду возможность внедрения углубленной специализации, при которой одна палата могла специализироваться на вопросах публичного права, а другая — на вопросах частного права. При этом наиболее важные и сложные вопросы подлежали рассмотрению на пленарном заседании КС России в полном составе 19 судей.

Возвращаясь к разбору содержания конституционной реформы 2020 г., помимо оценки безосновательного масштабного сокращения общего числа судей КС России, хотелось бы также высказать критическую оценку действий авторов реформы, которые не сочли нужным пояснить, по какой именно причине было избрано число «11» для нового состава судей КС России. Почему они не выбрали число «13» или «15»? Этот вопрос является уместным, именно исходя из современной конституционной истории, поскольку он основан на изначальном числе судей КС РСФСР. К сожалению, мы не располагаем абсолютно никакими официальными пояснениями...

2. КС России: на пути к «великолепной шестерке»?

Однако цифра «11» вовсе не является предельной. Мы вынуждены констатировать, что КС России по факту сокращается не до 11, а до 6 человек, что прямо предусмотрено положениями ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым КС России может осуществлять деятельность при наличии 2/3 от общего числа судей, то есть после конституционной реформы 2020 г. — уже при наличии лишь шести судей [30]. Изначально, а именно в период 1994-2014 гг., КС России был правомочен осуществлять свою деятельность при наличии в своем составе 14 судей, т. е. не менее 3/4 от общего числа судей КС России (19 судей). Однако в результате изменений закона о КС России в июне 2014 г. и конституционной реформы 2020 г. минимально допустимый состав КС России сокращается существенно и уменьшается в два раза — с 14 до 6 судей. По нашему мнению, такое радикальное и вместе с тем латентное сокращение судей КС России представляет собой еще одно нарушение принципа независимости и самостоятельности судебной власти в системе разделения властей, что в дальнейшем негативно повлияет на эффективность защиты прав человека в КС России.

Следующим негативным результатом конституционной реформы — 2020 в перспективе станет то, что будет возрастать реальная нагрузка дел на каждого оставшегося судью КС России. Ликвидация двухпалатной системы КС России вместе с сокращением общего числа судей будут обуславливать снижение реальной роли отдельного судьи КС России в работе с жалобой, основанной на специализации конституционного правосудия, шанс которой изначально

давала двухпалатная структура КС России. Официальная статистика очевидно свидетельствует о стабильном росте числа обращений в КС России, которое составляет в среднем 15 000 обращений в год (в пиковом 2009 г. в КС России было направлено 20 629 обращений). При этом число постановлений и определений КС России также увеличивается: так, в 2020 г. Суд уже вынес 40 постановлений и 1 976 определений; в ходе 1995-2019 гг. КС России принял 602 постановления (т. е. 25 постановлений ежегодно), а также 35 742 определений (т. е. около 1 490 определений в год).

Последние цифры отображают реальную прямую нагрузку судей КС России, которая в перспективе будет нагрузкой оставшихся 6 судей. При этом не может быть убедительным оправданием сокращения числа судей КС России принцип коллегиальности его работы, поскольку коллегиальное рассмотрение дел и принятие решений не отменяют непосредственного личного исследования материалов дела каждым оставшимся судьей. Поэтому, по нашему мнению, снижение числа судей КС России с 19 до 11 (де-факто до 6) прямо обусловит снижение скрупулезности изучения каждого отдельного дела при принятии постановлений и определений КС России. Кроме того, побочным отрицательным эффектом конституционной реформы 2020 г. станет то, что будет увеличиваться роль секретариата КС России, который всё больше будет превращаться в «негласный фильтр» конституционного правосудия. Так, значение секретариата КС России существенно возрастет с уменьшением числа судей КС России до минимально допустимого рабочего состава из 6 судей, что произойдет с достижением судьями предельного для пребывания в должности 70-летнего возраста в 2025 г. Так, в текущем 2020 г. прекращаются полномочия трех судей КС России — А. И. Бойцова, Ю. М. Данилова и Н. С. Бондаря, в 2021 г. — Ю. Д. Рудкина, в 2022 г. — В. Г. Ярославцева, в 2023 г. — Г. А. Гаджиева; а в 2025 г. произойдет самое масштабное обновление состава КС России — истекут сроки полномочий еще четырех судей КС России: С. М. Казанцева, Л. О. Красавчиковой, Л. М. Жарковой и Н. В. Мельникова. Таким образом, в 2025 г. реальный состав КС России сократится до 5 судей, и тогда должны появиться как минимум еще два новых судьи КС России, которые дополнят «бессменного» председателя КС России В. Д. Зорькина, срок полномочий которого, начиная с 2011 г., уже никаким предельным возрастом не ограничен; зампреда КС России С. П. Маврина, который потенциально может занимать свою должность до 2027 г.; а также судей КС России С. Д. Князева и А. Н. Кокотова, которые достигнут предельного 70-летнего возраста в 2029 г., и судью КС России К. В. Арановского, которому в 2034 г. исполнится 70 лет.

В канве кадрового вопроса отметим, что по автономии КС России был нанесен серьезный удар еще в 2014 г., когда по инициативе Президента РФ и при полной поддержке законодательной власти произошел отказ от *принципа немедленного заполнения вакансий* в КС России: была пересмотрена ст. 9 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ «О КС России») [17, с. 32]. Первоначально

данная норма императивно предусматривала, что при выбытии судьи из состава КС России представление о назначении другого лица на вакантное место вносится Президентом РФ в Совет Федерации *не позднее одного месяца со дня открытия вакансии*. Однако, начиная с 4 июня 2014 г., действует порядок, при котором Президент РФ обязан внести в Совет Федерации представление о назначении другого лица на вакантное место судьи КС России лишь в том случае, когда в результате выбытия судьи из состава КС России число судей окажется менее двух третей от общего числа (см. ч. 4 ст. 9 ФКЗ «О КС России») [32]. Таким образом, с 2014 г. Президенту РФ и Совету Федерации предоставлено *«право бездействия»*, чтобы минимизировать состав КС России до 6 человек [33]. Минимальный состав КС России потенциально включает в себе меньше проблем и политических рисков для главы государства и для иных ветвей власти, поскольку при максимально возможном составе КС России из 15 (а в перспективе — уже 11) судей риск появления «неудобных» и «несговорчивых» судей со своим особым мнением по важнейшим конституционным вопросам значительно возрастает. Фактически в результате реформы 2014 г. в руках Президента РФ и Совета Федерации появился механизм сдерживания КС России. И вновь мы вынуждены констатировать, что законодательные новеллы 2014 г. грешили тем же недостатком, что и в 2020 г. — отсутствием внятного официального обоснования внезапно возникшей необходимости отказать от конституционного принципа немедленного заполнения вакансий в КС России. В 2016 г. Председатель КС России В. Д. Зорькин попытался ретроспективно хоть как-то объяснить произошедшие ограничения институциональной автономии КС России, заявив, что *«отказ от принципа немедленного заполнения вакансий связан, прежде всего, с необходимостью закрепления надлежащих правовых условий для обеспечения максимально выверенного подхода к комплектованию нашего судейского коллектива»* [4]. Однако эти аргументы являются явно неубедительными и, по нашему мнению, представляют собой слабое оправдание *«пострадавшей стороны»* за потерю важнейшего элемента институциональной автономии КС России.

В 2020 г. всё повторилось вновь: на фоне официального молчания была предпринята попытка своеобразного полуофициального объяснения мотивов проводимой реформы КС России.

С одной стороны, прозвучал комментарий полномочного представителя Правительства РФ в КС и ВС России Михаила Барщевского о полной *«непринципиальности»* вопроса о количестве судей в КС России [3]. Однако такая оценка М. Барщевского, явно преуменьшающая серьезность происходящего, не может удовлетворить обоснованные вопросы профессионального юридического сообщества о необходимости очередной институциональной реформы КС России.

С другой стороны, государство попыталось «спрятаться» за экспертное мнение: так, сопредседатель рабочей группы по подготовке конституционных поправок Талия Хабриева высказала мнение о том, что в конституционных судах

зарубежных стран «чаще всего работают по 12 судей». Мнение Т. Я. Хабриевой было более взвешенным; в рассуждениях она сослалась на европейский опыт: «У нас 40 постановлений КС в год в среднем. Европейские конституционные суды выносят в год от 200 до нескольких тысяч решений. КС ФРГ, например, рассматривает 5,5 тыс. дел в год. Увеличение нагрузки, конечно, будет, но не настолько катастрофичное» [25]. Вместе с тем оценка Т. Я. Хабриевой вызывает определенные вопросы: например, упомянутый КС ФРГ состоит из 16 судей и имеет двухпалатную структуру, а именно подразделяется на два сената. Помимо этого, мнение авторитетного ученого не может заменить собой официальную позицию, которая должна быть ясно и убедительно изложена в пояснительной записке к законопроекту о поправках в Конституцию РФ. Должны быть именно официальные пояснения: зачем вообще нужно сокращать КС России? почему должно остаться именно одиннадцать судей?

Возможно, гражданам России как налогоплательщикам не потребовалось бы ничего пояснять, если в рамках конституционной реформы 2020 г. предложили бы сократить, например, половину депутатов Государственной Думы или уменьшить число сенаторов. Однако на фоне масштабного сокращения числа судей КС России, во-первых, происходит численный рост сенаторов: так, Совет Федерации дополняется *пожизненными* сенаторами и 30 «президентскими сенаторами»; во-вторых, происходит конституционализация статуса Государственного Совета, которая с большой вероятностью приведет к росту его численности; в-третьих, в отличие от КС России, число судей которого прямо закрепляется в Конституции РФ (ч. 1 ст. 125), численный состав высших исполнительных органов власти вообще никак не закрепляется. Два самых ярких примера — Правительство РФ и Администрация Президента РФ: число министров или сотрудников администрации президента является внутренней прерогативой самих этих органов государственной власти. Последний факт является очевидным свидетельством нарушения равновесия и равенства властей (ст. 10 Конституции РФ), а также показывает на ущемленное и слабое положение судебной власти в целом, на автономию которой сейчас осуществляется сильнейшая атака. Если бы в канве конституционной реформы 2020 г. нам продемонстрировалось солидарное сокращение численного состава органов исполнительной и законодательной власти, то тогда можно было бы обосновать уменьшение числа судей КС России экономией бюджета. Однако это не так. Президентская, исполнительная и законодательная ветви власти находятся в более привилегированном положении и, в отличие от судебной власти, обладают реальной организационной самостоятельностью и автономией. Очевидно, что такое положение вещей не только является нарушением конституционного принципа равенства и разделения властей, но и не отвечает прагматичным интересам российских налогоплательщиков, поскольку подавляющая доля расходов бюджета идет всё же не на судебную власть, а на содержание фактически бесконтрольно разрастающихся органов законодательной и в особенности исполнительной власти [21].

3. Трансформация судебной автономии: многолетний путь от «кадры решают всё» до «президент решает всё»

В 2009 г. самостоятельность и независимость КС России была подвергнута еще одному серьезному ограничению: судей КС России лишили права избрания и досрочного освобождения от должности Председателя КС России и его заместителя. Однако изначально, в период 1994-2009 гг., действовал порядок, при котором Председатель, заместитель Председателя и судья-секретарь КС России избирались на пленарном заседании КС России при помощи тайного голосования большинством голосов от общего числа судей КС России в индивидуальном порядке сроком на 3 года (ч. 1 ст. 23 ФКЗ «О КС России» в редакции до 02.06.2009). Кроме того, судьи КС России имели право досрочного освобождения от должности данных должностных лиц: так, по инициативе не менее пяти судей КС России, считающих, что Председатель, заместитель Председателя или судья-секретарь КС России недобросовестно исполняет свои обязанности либо злоупотребляет своими правами, мог быть поставлен вопрос об их досрочном освобождении. Данный вопрос решался квалифицированным большинством не менее 2/3 от общего числа судей КС России, т. е. 12 судьями (ч. 4 ст. 23 ФКЗ «О КС России» в ред. до 02.06.2009). Представляется, что именно такая автономная модель формирования собственной внутренней структуры КС России всецело соответствовала конституционному принципу разделения, равенства и самостоятельности властей.

Однако в 2009 г. конституционная модель разделения властей была пересмотрена: право избрания и досрочного отстранения от должности Председателя и заместителей Председателя КС России было передано от судей КС России Президенту РФ и Совету Федерации. Глава государства получил право представления кандидатуры на эти должности, а верхняя палата парламента получила право их назначения; при этом срок полномочий Председателя КС России и его двух заместителей был существенно увеличен: с 3 до 6 лет. Эта реформа вызывает серьезную критику, поскольку новый порядок замещения высших судебных должностей в КС России прямо противоречит конституционному принципу равенства и самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, который закрепляет ст. 10 Конституции РФ. Одно из критических замечаний связано с тем, что КС России и Верховный Суд РФ, и прочие судебные органы России не обладают абсолютно никакими «кадровыми полномочиями» по назначению на должности в президентской, законодательной и исполнительной власти.

В этой связи можно сделать вывод о том, что в 2009 г. конституционный баланс властей был нарушен, поскольку исполнительная и законодательная власть получили инструмент прямого влияния на автономию КС России. При этом, для сравнения, парламентская автономия («суверенитет парламента») в вопросах избрания и отстранения от должности Председателя и заместителей Председателя как Государственной Думы, так и Совета Федерации прямо закрепляется в Конституции РФ и не подлежит никакому внешнему ограничению — ни со стороны Президента РФ и Правительства РФ, ни со стороны КС России,

Верховного Суда РФ или иных органов судебной власти. Так, руководство палат Парламента России избирается и отстраняется от должностей исключительно его членами (ч. 1 ст. 101 Конституции РФ); помимо этого, палаты Федерального Собрания РФ полностью самостоятельны в вопросах назначения руководства парламентских комитетов и комиссий. Аналогичным образом, Президент РФ абсолютно самостоятелен при назначении руководства Администрации Президента РФ и лишь символически ограничен нижней палатой парламента РФ при назначении кандидатов на отдельные должности в Правительстве РФ. Вместе с тем судебная власть принципиально не участвует в процессе формирования Правительства РФ, находясь «над схваткой» законодательной и исполнительной власти. Поэтому, учитывая все вышеизложенные обстоятельства, полагаем, что в 2009 г. конституционный баланс властей был грубо нарушен, в результате «скрытой конституционной реформы» Президенту РФ был предоставлен инструмент существенного и прямого влияния на самостоятельность и организационную автономию КС России. По нашему мнению, эти изменения вступили в конфликт как с конституционным принципом разделения властей, так и с ч. 2 ст. 1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» [9], согласно которым судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Время показало, что после 2009 г. самостоятельность и независимость судебной власти стала более призрачной и декларативной. Однако принцип разделения властей следует трактовать в его буквальном смысле, а именно как конституционный принцип, на базе которого в современном демократическом и правовом государстве создается не только некая абстрактная «система сдержек и противовесов», а именно **система реального контроля и равновесия** (*checks and balances*) [36, с. 104]. Только эффективный взаимный контроль и равновесие между всеми существующими ветвями государственной власти, включая как «классическую триаду» органов законодательной, исполнительной и судебной власти, так и прочие органы публичной власти с особым правовым статусом — президентскую власть (Президент РФ и Администрация Президента РФ), Прокуратуру РФ, ЦИК РФ, Центральный банк России, Счетную Палату РФ и т. д., — являются важной конституционной гарантией для построения реального демократического и правового государства. Однако в 2009 и 2020 гг. равновесие властей было нарушено, и с точки зрения полномочий и реальных механизмов влияния наблюдается явный перевес в сторону президентской власти. Президент России не только назначает всех федеральных судей, но и имеет решающее значение в вопросе наделения полномочиями председателей и заместителей председателей практически всех судов в Российской Федерации. Так, если в процессе назначения на должности Председателя и заместителя Председателя КС России и Верховного Суда РФ его полномочия хотя бы теоретически уравновешены Советом Федерации, который гипотетически может отклонить представленную Президентом РФ кандидатуру [9, ч. 1-5 ст. 6.1], то такой баланс явно отсутствует в отношении всех нижестоящих судов,

поскольку Президент РФ решает данный вопрос единолично, и при этом он абсолютно не связан рекомендациями ни Председателя Верховного Суда России, ни соответствующей квалификационной коллегии судей [9, ч. 6-8 ст. 6.1].

Таким образом, на сегодняшний день внутренняя организационная структура практически всех судов подчинена фактически тотальному президентскому контролю, которому пока не подвержены только судьи субъектов Российской Федерации — мировые судьи и судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которые всё еще назначаются на должность законодательными (представительными) органами (парламентами) субъектов Российской Федерации по рекомендации региональных квалификационных коллегий судей. Кстати, именно пример региональных судов, процесс формирования которых по сути является самостоятельным и независимым от президентского контроля, представляет собой важный аргумент и доказательство того, что судебная власть может и должна быть автономной от излишнего контроля и опеки со стороны главы государства. Однако, исходя из динамики развития судебной системы России за последнее двадцатилетие, нельзя полностью исключать того, что региональной судебной автономии в ближайшее время также будет положен конец.

4. Президентский «ход конем»: подпункт «е.3» статьи 83 Конституции РФ

Важной частью конституционной реформы 2020 г. является новый подпункт «е.3» ст. 83 Конституции РФ, согласно которому Президент РФ получает еще один инструмент влияния на судебную власть. Глава государства теперь вправе вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий Председателя КС России, заместителя Председателя и судей КС России, Председателя ВС России, заместителей Председателя ВС и судей ВС России, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов. В списке не хватает, пожалуй, только районных судов.

Данная конституционная новелла содержит весьма неясное основание для применения нового полномочия Президента РФ, который может инициировать отрешение любого из названных выше судей «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий». Бланкетный характер пп. «е.3» ст. 83 Конституции РФ содержит в себе угрозу существенного расширения оснований для отстранения судей с занимаемых должностей: при помощи федерального закона можно будет дополнительно увеличить пределы усмотрения Президента РФ по отрешению от должности указанных судей. Созданная «конституционная лазейка» не исключает такого варианта, при котором Президент РФ будет вправе лишить судью занимаемой должности, например, «в связи с утратой доверия» по аналогии с отрешением президентом от должности высших должностных лиц субъектов федерации. В этом отношении конституционная реформа 2020 г. напрямую ограничивает самостоятельность и независимость судебной власти от законодательной и исполнительной, и главным образом со стороны президентской власти.

5. Конституционная реформа: фактическое ограничение полномочий КС России по защите прав и свобод человека и гражданина

Еще одним важным результатом конституционной реформы — 2020 является новая редакция ст. 125 Конституции РФ, которая представляет собой еще одну меру по ослаблению правозащитной функции КС России в качестве высшего судебного органа конституционного контроля в России. Вместе с тем правозащитная функция КС России имеет важнейшее значение и по сути представляет собой главный смысл его существования в правовой системе России [11, с. 111]. Однако теперь, по положениям пп. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, КС России проверяет «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах „а“ и „б“ части 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Обновленная редакция этой конституционной нормы содержит два необходимых условия для обращения в КС России с жалобой: во-первых, исчерпание средств правовой защиты в России; во-вторых, прямое применение обжалуемого закона (иного нормативного акта) в конкретном деле.

Исчерпание средств правовой защиты — данная предпосылка для обращения в КС России с жалобой представляет собой не что иное как заимствование правового механизма, используемого Европейским судом по правам человека (далее также ЕСПЧ) при оценке допустимости индивидуальной жалобы — *Exhaustion of Domestic Remedies* [35, с. 142-160]. Однако практика ЕСПЧ выработала еще и ряд дополнительных аспектов этого критерия, а именно доступность и эффективность средств защиты, подлежащих исчерпанию заявителем по подаче жалобы в ЕСПЧ (*availability, effectiveness and sufficiency of remedies*) [35, с. 145-154]. Такая юридическая техника является оправданной на уровне ЕСПЧ, под юрисдикцией которого находится примерно 800 миллионов человек, но КС России не столь сильно перегружен, как ЕСПЧ в Страсбурге: в 2019 г. в КС России было направлено 14 809 обращений, тогда как, для сравнения, на конец 2019 г. на рассмотрении ЕСПЧ находилось 59 800 обращений; при этом больше ¼ обращений (15 050 жалоб) приходилось на долю России. Поэтому если для ЕСПЧ условие исчерпания доступных и эффективных средств правовой защиты на внутригосударственном уровне представляется понятным и оправданным, то в Российской Федерации явной настоятельной потребности в дополнительном критерии допустимости жалобы в КС России не было. Не будем исключать, что появление нового и до конца не проработанного критерия допустимости жалобы в КС России потенциально несет в себе риски возникновения споров о приемлемости жалоб в секретариате КС России, у сотрудников которого появляется еще один повод для того, чтобы объявить обращение в КС России неприемлемым и не подлежащим рассмотрению.

Нейтрализация потенциала абстрактного нормоконтроля КС России — следующий «новоизобретенный» критерий допустимости жалобы в КС России связан с окончательным завершением истории, начатой в ноябре 2010 г., когда

была устранена любая вероятность абстрактного нормоконтроля на основе конституционной жалобы, в рамках которой можно было проверить конституционность закона (нормативного акта), *«подлежащего применению»* [29]. Именно эта фраза была исключена из ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О КС России», и теперь *«правом на обращение в КС России с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле»* [31]. В 2010 г. законодатель буквально *«выкорчевал»* фразу о *«законе, подлежащем применению»* из норм ФКЗ о КС России: п. 3 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 96 и ст. 101. Так, была ликвидирована даже гипотетическая возможность абстрактного нормоконтроля по особой категории жалоб на нарушение конституционных прав и свобод, что, по нашему мнению, снижает эффективность или даже делает невозможной их защиту при помощи КС России.

Поясним этот вывод на актуальном примере: так, в рамках борьбы с последствиями пандемии COVID-19, начиная с мая 2020 г., государство стало осуществлять единовременные выплаты семьям в размере 10 000 руб. на ребенка в возрасте от 3 до 15 лет включительно [12, 20]. Однако возник вопрос о конституционности дискриминации детей в возрасте от 16 до 18 лет, которым такая выплата не полагается¹. Отсюда последовало несколько дополнительных вопросов: могут ли родители детей в возрасте от 16 до 18 лет обратиться за защитой социальных прав своих детей в КС России? Нужно ли им исчерпывать средства правовой защиты и не будет ли их конституционная жалоба являться априори не имеющей никаких перспектив на успех, поскольку оспариваемые нормативные акты лишь теоретически *«подлежат применению»*. Вместе с тем, рассуждая сугубо формально-юридически, оспариваемые нормативные акты о государственной поддержке семей прямо не применяются к детям в возрасте от 16 до 18 лет, следовательно, жалоба в КС России не будет выполнять требования измененной в 2010 г. ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О КС России». В итоге эти законодательные изменения позволяют сугубо по формальным основаниям отказывать заявителям в рассмотрении их дела по существу, т. к., начиная с 2010 г., правом на обращение в КС России обладают лишь те заявители, чьи права и свободы нарушаются *законом, примененным в конкретном деле*.

¹ Также возникает вопрос о последовательности конституционных законодателей, которые, с одной стороны, в рамках проводимой конституционной реформы 2020 г. объявляют детей *«важнейшим приоритетом государственной политики России»* (см. конституционную новеллу — ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ), однако, с другой стороны, одновременно с закреплением в Конституции РФ этой громкой политической декларации подвергают детей в возрасте 16-18 лет прямой дискриминации в отношении получения материальной поддержки в размере 10 000 руб. для семей с детьми от неблагоприятных последствий пандемии COVID-19. Следует напомнить, что, по ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка, которая была ратифицирована Союзом ССР, правопреемником которого, согласно ст. 67.1 (ч. 1) Конституции РФ, прямо объявлена современная Российская Федерация, ребенком признается каждое человеческое существо в возрасте до 18 лет [14].

Помимо этого, хотелось бы отметить, что определенный потенциал для обжалования нормативных актов, подвергающих дискриминации детей в возрасте от 16 до 18 лет в связи с невыплатой им единовременных пособий в рамках борьбы с COVID-19, предоставляет ст. 208 (ч. 1) КАС РФ, которая предоставляет гражданам право при помощи административного искового заявления требовать от суда признания нормативного правового акта недействующим полностью или в части, если этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Согласно положениям КАС РФ, с подобным административным иском вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом. По нашему мнению, ст. 208 КАС РФ предоставляет гражданам дополнительное средство правовой защиты; но вместе с тем эта норма частично забирает от КС России полномочия нормоконтроля и даже наделяет суды общей юрисдикции правом абстрактного нормоконтроля, в то время как КС России данные полномочия теряет.

Таким образом, в рамках конституционной реформы 2020 г. законодатель не создал ничего принципиально нового, а только включил в пп. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ всё то, что уже ранее было инкорпорировано в текст ФКЗ «О КС России» в 2010 г. Нет сомнений, что эти законодательные и конституционные новеллы ослабляют роль Конституционного Суда России и снижают эффективность защиты прав и свобод человека в тех делах, в которых отсутствует «прямолинейное применение» оспариваемого нормативного акта.

6. Предварительный нормоконтроль — «скрытая форма отказного определения» КС России?

Согласно новой редакции ст. 125 (п. «а» ч. 5.1) Конституции РФ судьи КС России получили право предварительного абстрактного нормоконтроля в отношении нормативных актов федерального уровня: по запросу Президента РФ КС России проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ. Аналогичное полномочие было предоставлено КС России в отношении нормативных актов регионального уровня, а именно законов субъекта Российской Федерации (см. ст. 125 (п. «в» ч. 5.1) Конституции РФ в ред. от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). На первоначальном этапе развития современной российской государственности, в период 1993-2020 гг., КС России осуществлял предварительный абстрактный нормоконтроль только в отношении не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (см. ст. 125 (п. «г» ч. 2) Конституции РФ в редакции от 21.07.2014 № 11-ФКЗ), что было обусловлено положениями ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ о приоритете международного права во внутригосударственной правовой системе и необходимости исключить любой конфликт норм подлежащего ратификации международного договора РФ и Конституции РФ.

Однако теперь, с 1 июля 2020 г., КС России стал прямым участником законодательного процесса, поскольку предметом проверки будут не вступившие в силу проекты законов федерального и регионального уровня. В результате нововведений КС России вовлекается в политические процессы, а именно в споры между Президентом и Парламентом, а также в споры между Президентом и субъектами Российской Федерации. При этом конституционная реформа — 2020 серьезно усиливает Президента, наделяя его «супервето» [13] в отношении тех законов, которые до 2020 г. глава государства был просто обязан подписать в случае, если депутаты и сенаторы квалифицированным большинством голосов (величиной в 2/3 членов каждой палаты парламента) требовали от главы государства подписания и опубликования такого закона (см. ст. 107 (ч. 3) Конституции РФ в редакции от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). В этом отношении мы согласны с оценкой профессора Тамары Морщаковой о том, что *«Конституционный Суд фактически вмешивается в законодательную процедуру — не постфактум проверяет положения принятого закона на соответствие Конституции, а встраивается в работу президентской власти, помогая Президенту по существу осуществить право вето. По имевшимся ранее конституционным нормам это было невозможно, что позволяло иметь надежду хоть на какой-то баланс между законодательной властью и президентскими полномочиями. Очевидно, сейчас уже придется говорить о Конституционном Суде при Президенте РФ»* [22]. Кроме того, эффективность правозащитной функции КС России снизится за счет того, что предварительная проверка не вступивших в силу федеральных и региональных нормативных актов будет блокировать возможность их последующего полного или частичного обжалования в КС России. Таким образом, произошедшая в 2020 г. трансформация Российской Федерации до суперпрезидентской республики заключает в себе серьезные риски для конституционной защиты прав человека: общая предварительная и абстрактная оценка конституционности проектов законов федерального или регионального уровня создает формальные основания для отказа заявителям в рассмотрении их дела по существу, поскольку данные нормативные акты уже становились предметом проверки КС России, даже несмотря на тот существенный факт, что их предварительная проверка осуществлялась в момент, когда не было практики применения и конкретных нарушений конституционных прав и свобод человека.

На основании всего вышесказанного можно констатировать, что в ходе последних лет самостоятельность и независимость Конституционного Суда Российской Федерации в качестве высшего судебного органа конституционного контроля и важнейшего института судебной власти в России была значительно ограничена. По инициативе Президента РФ и при полной поддержке исполнительной и законодательной власти КС России практически полностью потерял свою институциональную автономию: во-первых, было беспричинно и немотивированно сокращено количество судей КС России; во-вторых, была ликвидирована внутренняя самостоятельность КС России при избрании и смещении с должности Председателя и заместителя Председателя КС России; в-третьих,

был существенно пересмотрен порядок прекращения полномочий судей КС России, каждый из которых может быть отрешен от своей должности по инициативе Президента РФ при поддержке Совета Федерации.

Заключение

В настоящей статье была предпринята попытка рассмотреть проблемы независимости судебной власти в современной России, и, по нашему мнению, перед лицом конституционной реформы 2020 г. и масштабных законодательных изменений 2009 г. судебная система оказалась беззащитной и неспособной к тому, чтобы консолидированно отстаивать свои корпоративные интересы от политического прессинга со стороны иных ветвей власти. Однако важным элементом правового и демократического государства является судебная власть, которая действует в государстве в качестве влиятельной силы, независимой от президентской, законодательной и исполнительной властей. Независимость и самостоятельность судебной власти проявляется в ее реальной способности озвучивать и представлять интересы судейского корпуса [27, с. 153]. Поэтому при проведении законодательных и тем более конституционных реформ, прямо затрагивающих интересы судебной власти, в обязательном порядке должно запрашиваться и публиковаться мнение органов судебного сообщества: всероссийского съезда судей, конференций судей субъектов РФ, совета судей РФ и советов судей субъектов РФ. Кроме того, в процессе институционального реформирования высших судебных инстанций России также не лишним было бы выяснить мнение самих реформируемых институтов судебной власти — Конституционного Суда России и Верховного Суда России [27, с. 153-166]. Укрепление статуса и реальной роли профессиональных объединений судей и органов судебного сообщества в представлении интересов судебной власти является важнейшей предпосылкой для развития Российской Федерации в качестве правового и демократического государства. В связи с этим реформы судебной власти, в особенности высших судебных инстанций, должны происходить в условиях широкой информированности как общества в целом, так и профессиональной аудитории в атмосфере высокой ответственности, а также подробного и аргументированного обоснования необходимости предлагаемых реформ.

К сожалению, приходится констатировать, что конституционная реформа 2020 г. не была сопряжена с должным детальным и убедительным обоснованием предложенных изменений структуры и полномочий Конституционного Суда России, как и иных вопросов, напрямую связанных с независимостью судебной власти. Повторим, что сокращение числа судей КС России до 11 человек должно было сопровождаться объяснением простых, ясных и логичных причин происходящего. Однако КС РФ закрыл глаза на явное нарушение Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» [28, ч. 5 ст. 3], согласно которой конституционные поправки должны сопровождаться обоснованием необходимости их принятия, что представляет собой нарушение процедуры по принятию поправок в Конституцию РФ. Помимо этого выявленный

дефект процедуры сопровождался еще одним нарушением — отсутствием тематической связи между предложенными конституционными поправками 2020 г. Так, согласно положениям ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» [28], одним законом о поправке к Конституции РФ должны охватываться взаимосвязанные изменения конституционного текста, то есть, согласно букве закона, должен был быть отдельный закон о поправке в Конституцию РФ, затрагивающий исключительно вопросы деятельности судебной власти. Однако конституционная реформа 2020 г. тематически охватила широкий перечень вопросов: от упоминания бога, ответственного отношения к животным, закрепления социальных гарантий, поддержки волонтеров и НКО, поддержки науки и защиты культурного наследия и природного богатства, защиты суверенитета и территориальной целостности до «обнуления» президентских сроков, перераспределения полномочий между Президентом РФ, Государственной Думой и Советом Федерации, а также масштабной реформы судебной власти. По нашему мнению, конституционный законодатель не выполнил существенное требование закона о тематической связанности конституционных поправок. К сожалению, в своем заключении судьи КС РФ оставили без внимания как эти два грубых, так и целый букет иных нарушений процедуры принятия конституционных поправок [1, 2, 7, 18, 26], что, безусловно, нанесло урон как авторитету самого Суда, так и оказало негативное влияние на правовую культуру российского общества, поскольку уважение к праву и процедуре, к соблюдению принципов правовой определенности и стабильности правоотношений является важнейшей основой для построения по-настоящему правового и демократического государства. А, как известно, демократия — это прежде всего процедура...

Кроме того, приходится констатировать, что судебная власть в сравнении с иными ветвями власти ослабляется конституционной реформой 2020 г. Так, президентская власть получила новые полномочия в законодательном процессе («президентское супервето»), дополнительные инструменты влияния на кадровый состав судебной власти, не говоря уже об «обнулении» Президента; в свою очередь законодательная власть в лице Государственной Думы и Совета Федерации получили новые политические полномочия при формировании Правительства. Таким образом, всё вышесказанное доказывает, что в Российской Федерации всё еще не сложилась оптимальная системная модель организации публичной власти. В этом отношении мы солидарны с оценкой профессора Михаила Краснова о том, что «в системе разделения властей, так уж сложилось исторически, судебная власть по своей сути оказалась самой слабой из трех ветвей власти, на стороне которой из инструментов и институтов нет ничего, кроме права» [34, с. 113]. Однако, по нашему мнению, конституционные новеллы 2020 г. еще больше ослабили и без того слабую судебную власть России, поскольку этой реформой было нарушено конституционное равновесие властей и был создан институциональный перевес в пользу политических ветвей власти в России, в особенности значительно возросла степень влияния президентской

власти. Представляется, что современные конституционные изменения будут иметь скорее негативные последствия для развития системы публичной власти в России в качестве сбалансированной конституционной модели.

Кроме того, конституционная реформа 2020 г. дает нам лишний повод подумать, «почему у Конституции РФ так и не появился принципиальный правовой защитник» в лице КС России [34, с. 114], который был бы потенциально способен, используя свой правовой, научный и экспертный потенциал, превратиться, «в хорошем смысле этого слова, в главного оппозиционера в стране» [34, с. 116] и основной орган правовой защиты Конституции Российской Федерации. Однако факты говорят об обратном: КС России, проявляя лояльность по стратегическим делам, спровоцировал целый ряд институциональных потерь как для себя самого, так и для судебной власти в целом. Поэтому нельзя полностью исключать риска того, что вслед за упразднением Высшего Арбитражного Суда исчезнет и сам Конституционный Суд России [19, с. 56]. Такой негативный прогноз связан с тем, что КС России, даже несмотря на его явную подчиненность политической целесообразности, всё еще представляет собой серьезный раздражитель для других ветвей публичной власти, которые, вероятно, с большим желанием преобразовали бы КС России в судебную коллегия по конституционным делам Верховного Суда РФ. И если подобное случится, то это будет иметь отрицательную символическую нагрузку, а также станет мощным ударом как по судебной системе в целом, так и по потенциалу построения стабильного и процветающего демократического и правового государства в России. В связи с этим именно сегодня существенно возрастает значение конституционных гарантий судебной самостоятельности и независимости в системе разделения властей, на защиту которых должны быть готовы солидарно встать как сам судейский корпус, так и гражданское общество России. Однако время покажет, какой будет дальнейшая траектория конституционно-правового развития России. К нашему большому сожалению, причин для оптимизма остается немного...

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алебастрова И. Политическое заключение: почему КС согласился изменить Конституцию / И. Алебастрова // РБК: оф. сайт.
URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/27/03/2020/5e731e869a794796b32e4f3b>
(дата обращения: 14.08.2020).
2. Баренбойм П. Уроки конституционного кризиса 2020 / П. Баренбойм, Е. Мишина. М.: ЛУМ, 2020. 156 с.
3. Барщевский: количество судей в составе Конституционного суда не является принципиальным // ТАСС: информационное агентство. 20.01.2020.
URL: <https://tass.ru/obschestvo/7563993> (дата обращения: 19.06.2020).
4. Выступление Председателя КС РФ: «Актуальные проблемы деятельности Конституционного Суда РФ: вопросы и ответы» // Конституционный Суд Российской Федерации.
URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=74>
(дата обращения: 02.07.2020).

5. Гаджиев Г. А. Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: новеллы конституционного судопроизводства 2010 года / Г. А. Гаджиев // Журнал российского права. 2011. № 10 (178). С. 17-26.
6. Дмитриева А. Сколько судей должно быть в Конституционном Суде / А. Дмитриева // Ведомости. 05.02.2020.
URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/02/06/822365-skolko-sudei>
(дата обращения: 19.06.2020).
7. Елена Лукьянова анализирует поправки в Конституцию // Новое время.
URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/190146> (дата обращения: 14.08.2020).
8. Закон РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» // Гарант: справочно-правовая система. URL: <http://base.garant.ru/12115951/>
(дата обращения: 02.06.2020).
9. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Гарант: справочно-правовая система. URL: <http://base.garant.ru/10103670/>
10. Как изменится Конституционный суд? Текст проекта ФКЗ с комментариями // Право.ru. 25.09.2010. URL: <https://pravo.ru/news/view/39000/>
(дата обращения: 14.08.2020).
11. Карасев Р. Е. Правозащитная функция Конституционного Суда Российской Федерации / Р. Е. Карасев // Государство и право. 2015. № 5. С. 111-113.
12. Ключевская Н. Выплаты на детей в условиях пандемии: кому положены, в каком размере и как их получить / Н. Ключевская // Гарант: справочно-правовая система. 15.05.2020. URL: <http://www.garant.ru/article/1374516/#ixzz6P0HAQ4Th>
(дата обращения: 09.06.2020).
13. Комин М. «Супервето», отставка судей и слабый премьер. Пять главных изменений в Конституции, которые наделяют будущего президента почти безграничной властью / М. Комин // Новая газета. 2020. 24 января.
URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/24/83608-superveto-otstavka-sudey-i-slabyu-premier> (дата обращения: 11.06.2020).
14. Конвенция о правах ребенка. Одобрена ГА ООН 20.11.1989. Вступила в силу для СССР 15.09.1990. Вступила в силу для России с 15 сентября 1990 года. Конвенция ратифицирована постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/
15. Конституция Российской Федерации 12.12.1993. Первоначальная редакция (действовала с 25.12.1993 по 13.01.1996). URL: <http://konstitucija.ru/1993/1/#07>
(дата обращения: 02.06.2020).
16. Коротеев К. Судный юбилей. 25 лет назад избрали первый состав Конституционного Суда / К. Коротеев // Ведомости. 2016. 27 октября.
URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/10/28/662719-yubilei>
(дата обращения: 19.06.2020).
17. Кряжков В. А. Законодательство о Конституционном Суде РФ: новеллы 2014 года / В. А. Кряжков // Государство и право. 2014. № 12. С. 32-41.
18. Кряжкова О. Правовой иллюзион: можно ли считать новую конституцию принятой надлежащим образом? / О. Кряжкова // Новая (не)легитимность: Как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 24-31.

19. Кряжкова О. Н. Российский Конституционный Суд: пора ли поставить крест на его истории? / О. Н. Кряжкова // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 4 (131). С. 56-67.
20. Кузьмин В. Вам положено. Правительство утвердило правила разовых выплат в размере 10 тысяч рублей на детей / В. Кузьмин // Российская газета. Федеральный выпуск. 2020. 12 мая. № 100 (8154). URL: <https://rg.ru/2020/05/12/kabmin-utverdil-pravila-razovoj-vyplaty-10-tysiach-rublej-na-detej.html> (дата обращения: 09.06.2020).
21. Минфин предложил увеличить расходы на президента и его администрацию // Газета.ru. 2020. 04 июля. URL: https://www.gazeta.ru/business/news/2020/08/04/n_14756611.shtml (дата обращения: 12.08.2020).
22. Морщакова Т. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года / Т. Морщакова. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 12.08.2020).
23. Подоплелова О. Г. Кнут и пряник: как изменится облик российского конституционного правосудия после поправок в Конституцию / О. Г. Подоплелова // Конституционный вестник. Независимый журнал по вопросам конституционализма. Тема номера: Конституционная реформа — 2020. 2020. Март-апрель. № 5 (23). С. 174.
24. Путин предложил сократить число судей Конституционного суда // Газета «Коммерсантъ». 2020. 20 января. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4225900> (дата обращения: 12.08.2020).
25. Рожкова Е. Одиннадцать судей Конституции. Рабочая группа определила состав КС / Е. Рожкова, К. Дюрягина, М. Макутина // Газета «Коммерсантъ». 2020. 05 февраля. № 20 (6741). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4242932> (дата обращения: 12.08.2020).
26. Соболева А. Социальные права в контексте новых полномочий Президента / А. Соболева // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 82-96.
27. Уитц Р. Независимость судебной власти: новый взгляд на основные принципы через призму международных документов и практику конституционных судов / Р. Уитц // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 153-166.
28. Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/
29. Федеральный конституционный закон от 03.11.2010 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75551/836717a9a48a1a14853beabac630f44efa61294a/ (дата обращения: 09.06.2020).
30. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 9-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ „О Конституционном Суде РФ“» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163917/ (дата обращения: 03.06.2020).
31. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 02.06.2009) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // КонсультантПлюс:

- справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75551/281b34bdb4c4d7e92f3ab5ad6b6f4d72db575471/
(дата обращения: 14.08.2020).
32. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ (дата обращения: 09.06.2020).
33. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде РФ“» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163917/ (дата обращения: 03.06.2020).
34. 25 лет Конституционному Суду России: траектория развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3 (118). С. 113-116.
35. Leach Ph. Taking a Case to the European Court of Human Rights / Ph. Leach. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2017. 625 p.
36. Sillen J. The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights / J. Sillen // European Constitutional Law Review. 2019. No. 15 (1). Pp. 104-133.

Alexander V. SALENKO¹

UDC 342.3, 342.33

**THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL REFORM 2020
AND JUDICIAL POWER:
INDEPENDENCE AND AUTONOMY***

¹ Dr. Sci. (Jur.), Master of Law, Associate Professor,
Department of International and European Law,
Institute of Law of Immanuel Kant Baltic Federal University (Kaliningrad);
Member of the Judges' Qualifications Board of the Kaliningrad Region
asalenko@kantiana.ru; ORCID: 0000-0003-3537-5796

Abstract

This article studies the content and results of the Russian constitutional reform in 2020, initiated by the President of the Russian Federation, which aimed to change the aspects of the public authorities' functioning. The main goal of this research paper is to analyze the content of the constitutional amendments, which directly affected the Russian Judicial Power. The author systematizes and analyzes the constitutional amendments, which have reformed the Russian system of public power, initially established by the Russian Constitution in 1993.

The research focuses on the status and real role of the judiciary in the modern system of separation of powers in Russia. The Russian Constitutional Reform 2020 is studied on the basis of traditional methods of scientific research and by the use of special legal research methods (historical and legal, comparative legal and formal legal analysis).

The author concludes that the constitutional amendments of 2020 have actually entailed a real reform of the judiciary. Firstly, there was an unreasonable and unmotivated reduction in the number of judges of the Constitutional Court of Russia (from 19 to 11 people); the author believes that the actual number of judges in the future may drop to 6. Secondly,

* The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and EISR according to the research project № 20-011-31740.

Citation: Salenko A. V. 2020. "The Russian constitutional reform 2020 and judicial power: independence and autonomy". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 6, no. 3 (23), pp. 188-211.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-3-188-211

the competence of the Russian Constitutional Court has significantly changed, which entrusted this constitutional body with quasi-political powers to conduct preliminary abstract normative control of acts that have not entered into legal force, which de-facto draws the Court into the legislative process and negatively affects the possibility to challenge the constitutionality of such normative acts in the future by the submission of constitutional complaint. Thirdly, in the course of the constitutional reform of 2020, the procedure for terminating the powers of judges was revised, and now judges can be removed from their posts on the initiative of the Russian President with the formal support of the Federation Council. The author comes to the general conclusion that the Russian Constitutional Reform 2020 has weakened the judicial power, compared with other branches of power.

Keywords

Russian Constitutional reform 2020, constitutional changes and amendments, separation of powers, judiciary, judicial power, Constitutional Court of Russia.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-3-188-211

REFERENCES

1. Alebastrova I. 2020. Political Judgement: why the Constitutional Court agreed to amend the Constitution. Accessed 14 August 2020. <https://www.rbc.ru/opinions/politics/27/03/2020/5e731e869a794796b32e4f3b> [In Russian]
2. Barenboym P., Mishina E. 2020. Lessons from the Constitutional Crisis 2020. Moscow: LUM. 156 pp. [In Russian]
3. TASS. 2020. “Barshevsky: the number of judges in the composition of the Constitutional Court is not critical”. TASS, 20 January. Accessed 14 August 2020. <https://tass.ru/obschestvo/7563993> [In Russian]
4. Speech by the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation: “Actual problems of the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation: questions and answers”. Accessed 14 August 2020. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=74> [In Russian]
5. Gadzhiev G. A. 2011. “Law ‘On the Constitutional Court of the Russian Federation’: novelties of the constitutional proceedings of 2010”. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 10 (178), pp. 17-26. [In Russian]
6. Dmitrieva A. 2020. “How many Judges should there be in the Constitutional Court”. *Vedomosti*. Accessed 14 August 2020. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/02/06/822365-skolko-sudei> [In Russian]
7. Elena Lukyanova analyzes the amendments to the Constitution. Accessed 14 August 2020. <https://newtimes.ru/articles/detail/190146> [In Russian]
8. RSFSR Law of 6 May 1991 “On the Constitutional Court of the RSFSR”. Garant. Accessed 14 August 2020. <http://base.garant.ru/12115951/> [In Russian]
9. RF Law 26 June 1992 No. 3132-1 (as of 2 August 2019) “On the status of judges in the Russian Federation” (amended and supplemented, enforced on 25 October 2019). SPS GARANT. [In Russian]

10. Pravo.ru. 2010. "How will the Constitutional Court change? Federal Constitutional Law draft text with comments". Pravo.ru, 25 September. Accessed 14 August 2020. <https://pravo.ru/news/view/39000/> [In Russian]
11. Karasev R. E. 2015. "Human Rights Function of the Constitutional Court of the Russian Federation". Gosudarstvo i pravo, no. 5, pp. 111-113. [In Russian]
12. Klyuchevskaya N. 2020. "Payments for children in a pandemic: who is entitled to, how much and how to get them". SPS "GARANT". Accessed 14 August 2020. <http://www.garant.ru/article/1374516/#ixzz6P0HAQ4Th> [In Russian]
13. Komin M. 2020. "'Superveto', the resignation of judges and a weak prime minister. Five major constitutional changes that give the future president almost limitless power. Novaya gazeta. Accessed 14 August 2020. <https://novyagazeta.ru/articles/2020/01/24/83608-superveto-otstavka-sudey-i-slabyy-premier> [In Russian]
14. Convention on the Rights of the Child. Approved by the UN General Assembly on 20 November 1989. Entered into force for the USSR on 15 September 1990. Entered into force for Russia on 15 September 1990. The Convention was ratified by the Resolution of the USSR Supreme Council of 13 June 1990 No. 1559-I. [In Russian]
15. RF Constitution of 12 December 1993. The 1st edition (since 25 December 1993 till 13 January 1996). Accessed 14 August 2020. <http://konstitucija.ru/1993/1/#07> [In Russian]
16. Koroteev K. 2016. "Judgment anniversary. 25 years ago the first composition of the Constitutional Court was elected". Vedomosti. Accessed 14 August 2020. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/10/28/662719-yubilei> [In Russian]
17. Kryazhkov V. A. 2014. "The Law on the Constitutional Court of the Russian Federation: Novels 2014". Gosudarstvo i pravo, no. 12, pp. 32-41. [In Russian]
18. Kryazhkova O. 2020. "Legal illusion: can the new Constitution be considered properly adopted?". In: Rogov K. (ed.). The New (Non)Legitimacy: How and What Did the Rewriting of the Constitution Bring to Russia?, pp. 24-31. Moscow: Liberalnaya missiya. 82 pp. [In Russian]
19. Kryazhkova O. N. 2019. "Russian Constitutional Court: is it time to put an end to its history?". Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, no. 4 (131), pp. 56-67. [In Russian]
20. Kuzmin V. 2020. "You are entitled to... The government approved the rules for one-time payments in the amount of 10 thousand rubles for children". Rossiyskaya gazeta — Federalnyy vypusk, no. 100 (8154). Accessed 14 August 2020. <https://rg.ru/2020/05/12/kabmin-utverdil-pravila-razovoj-vyplaty-10-tysiach-rublej-na-detej.html> [In Russian]
21. Gazeta.ru. 2020. "The Ministry of Finance proposed to increase spending on the president and his administration". Gazeta.ru, 4 August. Accessed 14 August 2020. https://www.gazeta.ru/business/news/2020/08/04/n_14756611.shtml [In Russian]
22. Morshchakova T. The Commentary on the Opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 16 March 2020. Accessed 14 August 2020. <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> [In Russian]
23. Podoplelova O. G. 2020. "Carrot and stick: how the face of Russian constitutional justice will change after amendments to the Constitution". Konstitutsionnyy vestnik. Nezavisimyy zhurnal po voprosam konstitutsionalizma. Tema nomera: Konstitutsionnaya reforma-2020, no. 5 (23), March-April, p. 174. [In Russian]

24. Kommersant. 2020. "Putin proposed to reduce the number of judges of the Constitutional Court". Kommersant, 20 January. Accessed 14 August 2020). <https://www.kommersant.ru/doc/4225900> [In Russian]
25. Rozhkova E., Dyuryagina K., Makutina M. 2020. "Eleven justices of the Constitution. The working group determined the composition of the Constitutional Court". Kommersant, no. 20 (6741), 5 February. Accessed 14 August 2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4242932> [In Russian]
26. Soboleva A. 2020. "Social rights in the context of the new powers of the President". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 3 (136), pp. 82-96. [In Russian]
27. Uitz R. 2009. "Judicial independence: fundamentals revisited through the international instruments and constitutional jurisprudence". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozreniya*, no. 2 (69), pp. 153-166. [In Russian]
28. RF Federal Law of 4 March 1998 No. 33-FZ (as of 8 March 2015) "On the procedure for the adoption and entry into force of amendments to the Constitution of the Russian Federation". SPS "KonsultantPlyus". [In Russian]
29. RF Federal Constitutional Law of 3 November 2010 No. 7-FKZ "On Amendments to the Federal Constitutional Law 'On the Constitutional Court of the Russian Federation'". SPS "KonsultantPlyus". Accessed 14 August 2020. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75551/836717a9a48a1a14853beabac630f44efa61294a/ [In Russian]
30. RF Federal Constitutional Law of 4 June 2014 No. 9-FKZ "On Amendments to the FKZ 'On the Constitutional Court of the Russian Federation'". SPS "KonsultantPlyus". Accessed 14 August 2020. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163917/ [In Russian]
31. RF Federal Constitutional Law of 21 July 1994 No. 1-FKZ (as of 2 June 2009) "On the Constitutional Court of the Russian Federation". SPS "KonsultantPlyus". Accessed 14 August 2020. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75551/281b34bdb4c4d7e92f3ab5ad6b6f4d72db575471/ [In Russian]
32. RF Federal Constitutional Law of 21 July 1994 No. 1-FKZ (as of 29 July 2018) "On the Constitutional Court of the Russian Federation". SPS "KonsultantPlyus". [In Russian]
33. RF Federal Constitutional Law of 4 June 2014 No. 9-FKZ "On Amendments to the Federal Constitutional Law 'On the Constitutional Court of the Russian Federation'". Accessed 14 August 2020. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163917/ [In Russian]
34. "25 years of the Constitutional Court of Russia: a development trajectory". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2017, no. 3 (118), pp. 113-116. [In Russian]
35. Leach P. 2017. *Taking a Case to the European Court of Human Rights*. 4th edition. Oxford University Press. 625 pp.
36. Sillen J. 2019. "The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights". *European Constitutional Law Review*, vol. 15, no. 1, pp. 104-133.