



**Международная академия методологии
государственного управления**

МОО

**Международное общественное движение
«Созидание общества социальной справедливости»**

МОО

**Всероссийское общественное движение
«Социальная справедливость – будущее России»**

ВОО

Как российская власть 27 лет обходилась без правки Основного закона

Вып. 30.

Том 294 (336)

Москва – 2020

Научное издание
Международный межведомственный научный сборник
Том 294 (336)

Свидетельство о государственной регистрации печатного средства
массовой информации: серия КВ № 6

ББК 67.9 (4 УКР) 683
УДК 343.37 (384)

Рекомендовано к печати
Экспертным Советом
Международной академии методологии государственного управления
16 марта 2020 г., протокол №3.

**Как российская власть 27 лет обходилась
без правки Основного закона / Гл. ред.
Комарова А.И. Том 294 (336) Вып.30. М.,
2020.**

ISBN 978-5-91578-289

Для сотрудников государственных и негосударственных органов, общественных организаций и объединений, политиков, ученых, специалистов-практиков, студентов, аспирантов и преподавателей высших и других образовательных учреждений, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами утверждения правового государства, созидания человеческого общества-общества социальной справедливости в России и в Мире.

©Международная академия методологии государственного управления,
ВОО, 2020.

© Всероссийское общественное движение
«Социальная справедливость – будущее России» ВОО, 2020.

Настоящий Том 294 (336) – это очередной выпуск 336 - томного Издания, который продолжает ДИАЛОГ – ОБРАЩЕНИЕ к социуму Планеты, государствам и народам - нашим современникам и будущим поколениям - созидателям ИСТИННО ЧЕЛОВЕЧНОГО ОБЩЕСТВА – ОБЩЕСТВА СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ. Основной из принципов нашей активности: «Прогрессивные идеи должны работать – звучать, как колокола, тиражироваться – пока не станут результатом действий государственно-управленческих, политических, научных ...элит, миллионов народных масс».

А.Комарова

Комарова Алина Ивановна – ректор Международной академии методологии государственного управления (МОО), руководитель Международного общественного движения «Созидание общества социальной справедливости» (МОО), академик Международной академии интегративной антропологии, академик Ноосферной общественной академии наук, доктор философских наук, юрист, профессор



В числе 47 направлений нашей многолетней научно-практической деятельности особое место занимает проблема России как государства планетарного масштаба, как особая страна – страна особого исторического предназначения.

Россия – это пространство исторической неотъемлемой ответственности и как большого государства, и как когда-то, и более того – в будущем великой державы,

как собирательницы земель и народов,

как особого типа цивилизации,

интегрирующей цивилизации, в отличие от колонизирующей страны цивилизаций,

образцы чего показывает Запад.

В геополитических условиях глобальных угроз миру современная фактическая

и футурологическая мировая роль России

постоянно возрастает.

Это обуславливает то, что Том 247(289) начал рубрику:

«Русская (славянская) цивилизация:

история, реалии, перспективы»,

а Том 251(293)

**продолжил эту рубрику
с учетом эволюционно-исторической закономерности
цивилизационного развития:
«Российская (русская) цивилизация:
история, реалии, перспективы»
Аналитико-прогностический аспект**



Опубликовано:

<http://viperson.ru/articles/liberalizm-ideologiya-samoubiystva-zapada-neuzheli-vot-tak-zapadu-prihodit-konec-/> / Либерализм- идеология самоубийства Запада: неужели вот так Западу приходит конец? / Гл. ред. Комарова А.И. Том 279(321). Вып. 29. М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/quot-pochemu-sotsializm-quot-albert-eynshteyn-gl-red-komarova-a-i-tom-278-320-vyp-28-m-2020/> / "Почему социализм?" Альберт Эйнштейн / Гл. ред. Комарова А.И. Том 278(320). Вып. 28. М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/ischem-lidera-vserossiyskogo-narodnogo-dvizheniya-za-spravedlivo-obschestvo-za-sotsializm-osnovu-politicheskoy-partii-gl-red-komarova-a-i-tom-277-319-vyp-27-m-2020/> / ИЩЕМ ЛИДЕРА Всероссийского народного движения «За справедливое общество, за социализм - основу политической Партии» / Гл. ред. Комарова А.И. Том 277(319). Вып. 27. М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/kak-izmenitsya-konstitutsiya-rossii-poslednyaya-versiya-gl-red-komarova-a-i-tom-276-318-vyp-26-m-2020/> / Как изменится Конституция России. Последняя версия / Гл. ред. Комарова А.И. Том 276(318). Вып. 26. М., 2020

<http://viperson.ru/articles/seredinnye-gosudarstva-zona-posvagatelstva-zapada-na-postsovetskoe-prostranstvo-gl-red-komarova-a-i-vyp-20-tom-267-309-m-2020/> / «Серединные государства» - зона посягательства Запада на постсоветское пространство / Гл. ред. Комарова А.И. Вып.20. Том 267 (309). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/vlasti-rf-schitayut-dopustimym-preventivnye-zaderzhanija-i-obyski-pered-mitingami-massovymi-meroprivatiami-dobitsya-ot-oon-priznaniya-natsionalnogo-zakonodatelstva-sootvetstvuyuschim-mezhdunarodnym/> / Власти РФ считают допустимым «превентивные задержания и обыски» перед митингами, массовыми мероприятиями... = добиться от ООН признания национального законодательства соответствующим международным нормам / Гл. ред. Комарова А.И. Вып.19. Том 265 (307).

<http://viperson.ru/articles/что-значит-коммунизм-и-быть-коммунистом-аникеев-а-б-российская-русская-цивилизация-история-реалии-перспективы-gl-red-komarova-a-i-vyp-18-tom-264-306-m-2020/> / Что значит коммунизм и быть коммунистом? Аникеев А.Б. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.18. Том 264 (306). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/что-такое-экономика-аникеев-а-б-российская-русская-цивилизация-история-реалии-перспективы-gl-red-komarova-a-i-vyp-17-tom-263-305-m-2020/> / Что такое экономика. Аникеев А.Б. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.17. Том 263 (305). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/uroven-sotsialnoy-spravedlivosti-v-rossii-za-poslednie-gody-stal-huzhe-schitaet-kazhdy-trety-rossiyanin-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red-komarova-a-i> / Уровень социальной справедливости в России за последние годы стал хуже – считает каждый третий россиянин / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.16. Том 262 (304). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/o-sotsialnoy-spravedlivosti-v-obschestve-anikeev-a-b-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red-komarova-a-i-vyp-15-tom-261-303-m-2020> / О социальной справедливости в обществе. Аникеев А.Б. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.15. Том 261 (303). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/pochemu-tsentrobank-ne-sdelaet-kredity-v-rossii-deshevymi-kak-v-evrope-belyakov-n-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red-komarova-a-i-vyp-14-tom-260-302> / Почему Центробанк не делает кредиты в России дешевыми, как в Европе. Беляков Н. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.14. Том 260 (302). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/lenin-o-spravedlivosti-anikeev-a-b-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red-komarova-a-i-vyp-13-tom-259-301-m-2020> / Ленин о справедливости. Аникеев А.Б. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.13. Том 259 (301). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/spravedlivost-vazhneyshaya-nauchnaya-kategoriya-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red-komarova-a-i-vyp-12-tom-258-300-m-2020> / Справедливость – важнейшая научная категория / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.12. Том 258 (300). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/vsemirnyy-den-sotsialnoy-spravedlivosti-natselenost-sotsiuma-planety-na-sozidanie-vseobshchego-istinnogo-blagodenstviya-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-gl-red> / Всемирный день социальной справедливости – нацеленность социума Планеты на созидание всеобщего истинного благоденствия / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Гл. ред. Комарова А.И. Вып.11. Том 257 (299). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/metodologicheskij-arsenal-sovremennyh-yuridicheskikh-nauk-komarova-a-i-izd-vtoroe-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-vyp-10-tom-256-298-m-2020> / Методологический арсенал современных юридических наук. Комарова А.И. Изд. второе. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Вып.10. Том 256 (298). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/istoriya-i-metodologiya-yuridicheskikh-nauk-i-yuridicheskogo-obrazovaniya-informatsionno-prosvetitel'skiy-kurs-teoretiko-prakticheskij-podhod-komarova-a-i-izd-vtoroe-rossiyskaya-russkaya> / История и методология юридических наук и юридического образования – информационно-просветительский курс: теоретико-практический подход. Комарова А.И. Изд. второе. / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Вып.9. Том 255 (297). М. 2020.

<http://viperson.ru/articles/tsivilizatsiya-rossiyskaya-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-vyp-5-tom-251-293-m-2020> / Цивилизация российская / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Вып.5. Том 251(293). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/osobennosti-formirovaniya-rossiyskoy-russkoy-tsivilizatsii-rossiyskaya-russkaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-vyp-4-tom-250-292-m-2020> / Особенности формирования российской (русской) цивилизации / «Российская (русская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Вып.4. Том 250(292). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/ponyatie-tsivilizatsiya-istoriya-i-metodologiya-mchedlova-m-m-russkaya-slavyanskaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-analitiko-prognosticheskiy-aspekt-vyp-3-tom-249-291-m-2020> / Понятие «цивилизация»: история и методология. Мchedlova М.М. / «Русская (славянская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Аналитико-прогностический аспект. Вып. 3. Том 249 (291). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/typy-tsivilizatsiy-russkaya-slavyanskaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-analitiko-prognosticheskiy-aspekt-vyp-2-tom-248-290-m-2020> / Типы цивилизаций / «Русская (славянская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Аналитико-прогностический аспект. Вып. 2. Том 248(290). М., 2020.

<http://viperson.ru/articles/tsivilizatsiya-russkaya-slavyanskaya-tsivilizatsiya-istoriya-realii-perspektivy-analitiko-prognosticheskiy-aspekt-vyp-1-m-2020> / Цивилизация / «Русская (славянская) цивилизация: история, реалии, перспективы». Аналитико-прогностический аспект. Вып. 1. Том 247(289). М., 2020.

* * *

Формирующаяся ныне общечеловеческая цивилизация озабочена запросом на социальную справедливость, которой в настоящее время нет альтернативы.

И сущность этого явления, и отражающая его научная категория «справедливость» - это раскрытие субстрата (того, что лежит в основе) общества социальной справедливости, который своей многогранностью характеризует не только все сферы жизнедеятельности общества, но и, главное, определяет меру совокупности духовно-нравственных ценностей - уровень его ЧЕЛОВЕЧНОСТИ.

* * *

Как российская власть 27 лет обходилась без правки Основного закона / Гл. ред. Комарова А.И. Том 294 (336) Вып.30. М., 2020.

* * *

Управляемая Конституция

Как российская власть 27 лет обходилась без правки Основного закона

• 16.03.2020.

На минувшей неделе сначала Госдума (в трех чтениях), а затем Совет федерации утвердили в окончательном виде пакет конституционных поправок, который (после обсуждения в региональных парламентах и подписи президента) будет вынесен на всенародное голосование.

Светлана Сухова

Конституция 1993 года, заместившая конституцию РСФСР 1978 года, родилась в прямом смысле слова в дыму и пламени: противостояние между президентом Борисом Ельциным и Верховным советом (парламентом тех лет) привело к телеобращению Ельцина и появлению президентского указа от 21 сентября 1993 года №1400 «О поэтапной конституционной реформе», где президент объявлял роспуск Съезда народных депутатов и Верховного совета России. Постановление Конституционного суда РФ (которым, к слову, и на тот момент руководил Валерий Зорькин) в тот же день признало обращение и указ противоречащими Основному закону и являющимися основанием для отрешения Ельцина от власти. На деле, однако, процедура оказалась другой: последовала фаза вооруженного противостояния, потом был штурм Белого дома, а дальше — ускоренное принятие той самой Конституции.

Ее отцами-основателями принято считать члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук Сергея Алексеева, питерского мэра Анатолия Собчака и на тот момент вице-премьера, главы Госкомиссии по нацполиике, члена Совбеза Сергея Шахрая. Хотя в Конституционном совещании на самом деле трудились более 800 человек, которым активно помогали иностранцы — участники проекта Rule of Law, финансируемого Агентством США по международному развитию. В итоге новый текст Основного закона был принят на референдуме 12 декабря 1993 года (58,43 процента — «за»), и с 25 декабря Конституция вступила в силу.

Нетронутой она оставалась недолго: первое изменение было внесено в текст уже три года спустя — потребовалось переименовать республики. Сначала Ингушетию и Северную Осетию, потом название сменила Калмыкия (впоследствии переименовывались еще Чувашия, Ханты-Мансийский АО и Кемеровская область). Но это формально. Потому что была и «неформальная» история перемен: изменения, которые всерьез и кардинально меняли систему власти в стране,

начались чуть ли не сразу после принятия Основного закона и практически не останавливались на протяжении всех 27 лет, прошедших с тех пор.

Просто власть обходилась без вмешательств в текст Конституции, используя другие рычаги — корректировки законов всех типов и уровней, кодексов, указы президента и постановления судов.

Чтобы понять, как это работало, обратимся к примерам.

От «парада суверенитетов» к «вертикали власти»

В Конституции прописано, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), действует верховенство федерального права (ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15), существует единство правового (ч. 2 ст. 4) и экономического пространств (ч. 1 ст. 8), системы госвласти (ч. 3 ст. 5), прописаны полномочия центра по предметам совместного ведения с регионами (ч. 2 ст. 77). Все регионы равноправны (ч. 4 ст. 5). Но то — на бумаге.

На деле же все 1990-е шла активная децентрализация власти. Процесс стартовал еще в 1992-м, когда Татарстан и Чечено-Ингушетия отказались подписывать Федеративный договор, и для этих республик специально оговорили возможность строить отношения с Кремлем в индивидуальном договорном порядке. Потом ослабевший Центр стал подписывать такие соглашения со всеми субъектами — было заключено 42 договора (последним по времени стал договор с Москвой от 16 июня 1998 года). Проекты этих документов, кстати, готовил один из авторов Конституции — Шахрай, с 1994 года возглавлявший спецкомиссию при президенте РФ. Сегодня девять договоров формально остаются «непрекращенными», но многие их нормы утратили силу в связи с вынесением КС решений о неконституционности аналогичных норм других актов.

Краткая история российских Конституций

[Читать далее](#)

Умерить региональные аппетиты Москва пыталась самыми разными путями. Так, например, в октябре 1994 года Борис Ельцин указом даровал себе право назначать и отрешать от должности всех глав субъектов (кроме республиканских), пока иной порядок не установит законодатель, выборы же можно было проводить в индивидуальном порядке — с личного его разрешения. Потом последовало принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (1995), призванного «упорядочить» ситуацию на местах, но не вышло: в одних субъектах, где были сильные главы, закон нарушался, вплоть до

того, что эти главы назначались парламентами, а не выбирались народом. В 1999 году появился закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов России», введивший унификацию. Но и после его принятия еще несколько лет она существовала только на бумаге.

Стоит ли удивляться, что в начале 2000-х годов Кремль всерьез занялся губернаторским корпусом: главам регионов запретили занимать должности более чем два срока подряд, ввели судебную процедуру отрешения их от власти и даровали президенту РФ право распускать региональные заксобранья, если последние принимают акты, противоречащие Конституции. К 2003 году вызрела и новая реформа управления: внесенные поправки в закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ» (1999) фиксировали единый подход к разграничению полномочий по предметам совместного ведения федерации и регионов. За регионами были закреплены полномочия, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и нести за них ответственность. Остальные полномочия остались за центром. Изменение налогового законодательства снизило поступления в региональные бюджеты, что сделало их более зависимыми от трансфертов из центра и стимулировало перераспределение собственности в регионах в пользу финансово-промышленных групп. При детализации разграничения полномочий были допущены многочисленные перекосы в сторону не просто централизации, а суперцентрализации, которые остаются и по сей день. Стоила ли «овчинка выделки», вопрос риторический: что сделано, то сделано.



[Почему Роскомнадзор заблокировал сайт с призывом голосовать против поправок в Конституцию](#)

В 2003 году Кремль прошелся и по «сложносоставности» — наследию советских времен, предполагавшей наличие автономных образований. Еще в 1997

году КС постановил, что таковые являются составной частью краев или областей, то есть признал различие в статусах, что противоречило Конституции. Крен выправили: Кремль дал понять властям АО, что им лучше объединиться с краем или областью, в составе которой они находятся, иначе строптивых просто лишат денег. Давление было столь сильным, что парламент НАО даже обратился в КС, но тот не нашел нарушений. После того как разобрались с АО, занялись и самими регионами, точнее их укрупнением. Для этого, опять же, не стали трогать Конституцию — приняли федеральный конституционный закон (ФКЗ от 2001 года) «О порядке принятия в Российскую Федерацию». По нему образование нового региона могло идти только двумя путями — объединением или присоединением, но никак не отделением или в результате распада. Первоначально ФКЗ не увязывал назначение объединительных референдумов с обязательным получением согласия президента России, но с 2005 года стал увязывать. Процесс укрупнения занял пять лет (и все его участники потом получили неплохие федеральные должности), а в итоге на карте России появилось пять новых территорий: в 2005 году Пермский край (Пермская область + Коми-пермяцкий АО), в 2007-м Камчатский край (Качатская область + Корякский АО) и Красноярский край (Таймырский АО + Эвенкийский АО), еще через год — Забайкальский край (Агинско-Бурятский АО + Читинская область), а два АО — Усть-Ордынский и Бурятский вошли в состав Иркутской области. И, наконец, в 2014-м (уже при других обстоятельствах) Республика Крым и Севастополь.

Господа сенаторы

За год до выборов 1996 года Ельцин сделал попытку заручиться поддержкой регионов. Их главам и спикерам региональных парламентов «подарили» Совет федерации — был изменен принцип формирования палаты (1995). Это было несложно, потому что в Конституции нет детально прописанной процедуры образования этой структуры (только то, что ее члены должны назначаться региональными властями: два представителя, по одному от каждой ветви власти). Изначальное отсутствие выборности наводит на мысль, что Совет федерации задумывался не как палата регионов, а как орган, помогающий президенту контролировать законотворческий процесс. Так Совет федерации стал «палатой региональных начальников». Расчет на благодарность губернаторов оправдался лишь отчасти: Ельцин был избран на второй срок, но плата оказалась высокой — губернаторы получили высокую трибуну и иммунитет. Все это привело к тому, что в стране де-факто существовали автономные политические режимы, где игнорировался примат федерального права, единство экономического пространства и т.д. Дошло до того, что в конце 1990-х в кулуарах Совета федерации всерьез говорили о «коллективном президенте» (то есть об управлении страной

силами Совета федерации), официально поддержали правительство Евгения Примакова и проголосовали против отставки генпрокурора Юрия Скуратова, дерзнувшего подобраться в расследовании коррупционных дел близко к Семье.

Реформа верхней палаты не заставила себя долго ждать (июль 2000 года). Вместо глав регионов и региональных парламентов членами Совета федерации становились их представители. Кандидатуры вносились главами соответствующих структур (губернатором и спикером заксобрания) и полномочия сенаторов длились весь период работы той власти, которую они представляли. Сформированный таким образом Совет федерации оказался куда более чутким к тому, что исходило из Кремля, но возникли проблемы с излишней текучестью кадров: главы регионов и местных парламентов активно пользовались правом отзыва своих представителей и назначения новых, подчас и вовсе не знающих региона, зато щедрых.



[Почему экспертам не понравился проект итогового документа для общероссийского голосования](#)

В 2012 году была проведена еще одна реформа Совета федерации: был, в частности, ограничен нижний предел возраста сенатора — 30 лет и введен ценз оседлости (пять лет). Правда, довольно скоро появились исключения из этого правила: сначала для действующих сенаторов и депутатов Госдумы, потом для дипломатов в ранге чрезвычайного и полномочного посла и др., зато работали другие новации: по новым правилам, сенатором от законодательного органа власти

региона мог быть только депутат заксобрания, а губернатор, участвуя в выборах, объявлял три фамилии возможных сенаторов, и в случае его победы кресло получал первый в списке. Исключалась и возможность досрочного отзыва сенатора по инициативе губернатора или заксобрания.

До Конституции сюжеты, связанные с Советом федерации, добрались только в 2014 году: были внесены поправки в Конституцию, дающие право президенту России назначать своих представителей в Совет федерации, но не более 10% от общего числа сенаторов. Если в текст Основного закона попадут и нынешние поправки, вошедшие в «конституционный пакет», то они сделают возможным появление «пожизненных сенаторов», в числе которых окажется и бывший президент России, если он того пожелает.

День выборов

Согласно Конституции и закону «О выборах депутатов Госдумы», первоначально формирование нижней палаты парламента велось по смешанному принципу: 225 депутатских мандатов распределялись между избирательными объединениями (блоками) в зависимости от количества поданных за них голосов и столько же — по мажоритарной системе (одномандатные округа). При этом партии нужно было преодолеть пятипроцентный барьер, чтобы попасть в Думу. Но в 2002 году блоки для участия в выборах в Думу и региональные парламента были упразднены (остались только для муниципальных выборов). 13 сентября 2004 года отменили и прямые выборы глав регионов. Путин предложил утверждать их в должности решением заксобраний по представлению президента. Одновременно была сделана ставка исключительно на общенациональные политические партии для чего была введена пропорциональная система выборов в Госдуму. Так что выборы в Думу 2007 и 2011 годов проводились только по партспискам. Плюс был повышен (с 5 до 7 процентов) барьер для прохода партии в Госдуму (итогом такой политики стала консервация на долгие годы набора думских партий с численным перевесом в пользу партии власти).

В 2006 году из бюллетеней выборов федерального и регионального уровня исчезла графа «против всех». Таким образом была «скорректирована» одна из конституционных свобод (в качестве компенсации, надо полагать, в том же году заработала новая площадка для «широкого диалога и обсуждения гражданских инициатив» — Общественная палата).

В апреле 2012 года, правда, произошел откат: вернули прямые выборы глав регионов. Хотя уже через год внесли поправки, дающие субъектам федерации право заменить прямые выборы голосованием в парламенте. В 2014 году произошла очередная «рихтовка» по думским выборам: была возвращена смешанная система и проходной барьер вновь понижен до 5 процентов.

Око государево

Параллельно с ликвидацией «губернаторской России» (так называли период расцвета регионального самоуправления 1996–1999 годов) Кремль занялся укреплением федеральной вертикали. И тоже без особого «вторжения» в Конституцию. Начало процессу положил президентский указ от 13 мая 2000 года, учреждавший федеральные округа. Они практически совпадали с границами военных округов по состоянию на 2000 год и возглавляли их поначалу преимущественно бывшие или действующие «люди в погонах» (пять из семи) в должности полномочного представителя президента России. На самом деле, институт для российской власти — не новый: первые полпреды появились еще в 1991 году — это были сотрудники администрации, а Конституция 1993 года фиксировала право президента назначать полпредов. Их полномочия, однако, основной закон не фиксировал, а они постоянно росли. Например, в 1998 году были учреждены региональные коллегии при них, в которые по должности вошли руководители органов, «ведущих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». С приходом в президенты Владимир Путин решил реанимировать этот институт: полпредов де-факто оторвали от политических систем регионов и создали новую властную структуру, обеспечивающую коммуникацию Центра и регионов, формально включенную в администрацию, но фактически — как минимум автономную, а как максимум — альтернативную ей. Это закончилось образованием двух во многом параллельных структур под единым кремлевским руководством. О таком «соседстве» в Конституции — ни слова.

Между тем полпреды оказались удобной структурой, которую можно было активизировать при реализации любой масштабной инициативы Кремля.

Путин ввел полпредов в состав Совбеза, в помощь полпредам были образованы управления Генпрокуратуры в федеральных округах, которые возглавили замгенпрокурора. Затем полезный опыт был мультиплицирован: федеральные управления по округам появились также у Минюста, Министерства по налогам и сборам (ныне ФНС), таможенного комитета (ныне ФТС), комитета по финансовому мониторингу (ныне Росфинмониторинг) и т.д. Это позволило

ограничить традиционное вмешательство губернаторов в работу региональных подразделений федеральных органов.



[Как развивается дискуссия вокруг обнуления президентских сроков](#)

Отдельный сюжет уже за рамками института полпредств развивался по выстраиванию четкой вертикали в системе МВД. Для начала был изменен порядок назначения и освобождения от должности руководителей региональных органов внутренних дел (2000–2001) и созданы главные управления МВД по федеральным округам (2001). У глав регионов отняли право согласовывать освобождение от должности глав местных МВД (поправка в закон «О милиции» 2000 года). Потом президент России получил полномочия назначать и освобождать от должности руководителей региональных органов внутренних дел по представлению федерального министра (поправка в тот же закон), а сейчас назначает и освобождает от должностей вообще всех руководителей в системе МВД.

Существенные изменения по сравнению с изначально заявленными полномочиями коснулись и Конституционного суда. Закон о нем появился уже через год после принятия Конституции, в 1994-м, и, согласно ему, КС утратил право рассматривать дела по собственной инициативе и оценивать конституционность действий тех или иных должностных лиц, а также конституционность партий (после памятного выступления против указа №1400). Другие перемены с той поры были менее драматичны: КС переехал в Петербург, а теперь вот, похоже, дожидается серьезного расширения полномочий: в случае принятия нынешней порции конституционных поправок КС де-факто станет той самой инстанцией, которая может затормозить развитие любых нежелательных для Кремля явлений и будет проверять на соответствие Конституции все законопроекты, которые до подписания ему направит президент. И можно не сомневаться: предполагаемое

поправками сокращение состава суда с нынешних 19 до будущих 11 стимулируют ответственность каждого судьи с расширенными полномочиями.

Что в итоге?

А в итоге приходит простое понимание: инициированные властью изменения правил игры и политического устройства (будь то система выборов или права регионов) идут в стране постоянно и без особой оглядки на «процедурные моменты». Так что законодательные «новации», при принятии которых мнения избирателей не спрашивали, велики числом, а график их принятия четко коррелирует с политическими надобностями власти.

Вот и нынешний сформированный пакет конституционных поправок хоть и самый объемный, но наверняка не последний — Основной закон у нас правят не впервые. А уж как толкуют — вообще отдельный сюжет. Как шутят теперь, вплоть до обнуления...

<https://www.kommersant.ru/doc/4267388>.

* * *