

4.2. Современное развитие отечественной системы государственного управления¹

2020 год войдет в мировую историю как год пандемии и распространение коронавируса (COVID-19), оказавшего существенное влияние на все сферы жизнедеятельности человека, функционирования государственно-правовых институтов и развитие общества в целом. Для отечественной истории государственного строительства 2020 год запомнится еще и как год «конституционной реформы» в результате которой произошло существенное изменение функционирования отдельных элементов системы публичной власти в Российской Федерации с учетом сложившейся практики организации и деятельности высших органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 года, является первой постсоветской конституцией и пятой в отечественной истории государственного строительства, которая заложила основы построения демократического, правового государства на федеративных началах. Положения и нормы, содержащиеся в первой главе Конституции как основы конституционного строя, отвечают требованиям признаваемым мировым сообществом в качестве неотъемлемых атрибутов современного конституционного государства в котором признается правовая свобода человека, политическое и идеологическое многообразие, а деятельность органов публичной власти направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Характеризуя Конституцию Российской Федерации в целом, следует отметить ее прогрессивный характер. Заданный ей вектор на строительство правового, социального государства, а также устанавливаемые основополагающие принципы общественного и государственного устройства в целом способствуют построению гражданского общества. Российская Конституция 1993 года содержит ряд новых принципов организации государственной власти, устанавливает иную парадигму в системе координат человек – общество – государство, отличную от сложившейся десятилетиями советской модели построения государства и социалистического общества.

В этой связи реализация новых принципов общественного и государственного устройства требует достаточно времени для того, чтобы люди смогли принять провозглашаемые конституционно-правовые ценности и сообразовывать модель своего поведения с учетом изменившихся обстоятельств. По верному замечанию Е.В. Титовой устанавливаемые в Конституции

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31740 (The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and EISR according to the research project № 20-011-31740).

«общие параметры, контуры образа ценности (демократия, правовое государство и т.п.), нуждаются в системной конкретизации посредством интерпретационной практики Конституционного Суда и (или) юридической доктрины. Унифицированное понимание конституционных ценностей как непосредственного ориентира и как средства достижения конституционной идеальной модели, ее практической пользы, является залогом конституционного правомерного поведения. Указанный эффект должен достигаться посредством формирования правовой идеологии, позволяющей логически связать конституционные ценности между собой в качестве единой системы, избежать их механистического фрагментарного восприятия, а также обеспечить конституционность концептуального подхода к пониманию их сущности с учетом динамики социально-государственного развития»¹.

Осознание важности конституционных ценностей и их значимости в общественной жизни всеми субъектами права позволит приблизить нас к модели социально-ориентированного правового общества, где тезис «моя свобода заканчивается там, где начинается свобода другого» получит свое непосредственное воплощение. При этом, не вступая в научную полемику о конституционной аксиологии, полагаем, что не следует смешивать общепризнаваемые социально значимые ценности, конституированные в актах высшей юридической силы (конституциях) и принципы и положения, направленные на их обеспечение и реализацию, которые для каждого государства будут индивидуальны и своеобразны. Следовательно, не важно, какое государство унитарное или федеративное, светское или теократическое (клерикальное), республиканское или же монархическое, есть разделение властей или же его нет, главное – это то как реализуется правовая свобода человека, охраняется собственность и обеспечивается общественный правопорядок и государственная безопасность, которые, в конечном итоге, и представляют собой, конституционные ценности современного государства².

Таким образом, пропаганда вышеуказанных конституционных ценностей, а самое главное, правовая обеспеченность их реализации посредством нормативно-правового регулирования и деятельности органов публичной власти различного уровня и вида во многом ускорит процесс строительства, обозначенного в нормах первой главы Конституции, государства.

Конституция Российской Федерации установила принципы организации государственной власти, систему федеральных органов власти и управления, основы их взаимодействия и функционирования и иные демократи-

¹ Титова Е.В. Механизм воздействия конституционных ценностей на правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15. № 4. – С. 108 – 109.

² Авдеев Д.А. Конституционные ценности: понятие, виды и иерархия // Вестник Тюменского государственного университета. – 2020. – Том 6. – № 2. – С. 86.

ческие начала публичной власти. К числу таковых относятся: народовластие, государственный суверенитет и его распространение на всю территорию Российской Федерации, территориальная и государственная целостность, верховенство Конституции и федерального законодательства на всей территории Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации между собой и в отношении с федеральными органами государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, единство системы государственной власти, разделение властей, политическое и идеологическое многообразие.

В свою очередь, принципы организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации основываются на конституционных положениях, закрепляющих основы конституционного строя, а также принципах федерального законодательства, регламентирующих основы деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления, в силу конституционной обособленности от системы государственной власти, строят свою деятельность несколько на иных принципах, таких как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, невмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, признание и гарантированность местного самоуправления государством и др. Принцип разделения властей на местном уровне при организации муниципальной власти не используется.

Принципы организации федеральных и региональных органов государственной власти одинаковы в той мере, в которой это необходимо для осуществления государственной власти. Так, в соответствии со статьей 77 Конституции система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами.

Таким образом, в Российской Федерации сложилась трехуровневая система публичной власти в виде государственной власти в лице органов государственной власти Российской Федерации (федеральных) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (региональных, субъектных) и муниципальной (местной) власти, которую представляют органы местного самоуправления. Принципы организации органов публичной власти федерального, регионального и муниципального (местного) уровней, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными

законами представляют собой конституционно-правовую основу их функциональной деятельности.

В данном контексте происходит своеобразное сплетение функций государственного управления по горизонтали и по вертикали. Горизонтальный уровень предполагает основанную на конституционных нормах систему взаимодействия высших федеральных органов власти в лице Президента, Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации, как основных политических акторов государственного управления. В основе такого взаимодействия лежит рассредоточение функций по государственному управлению, а также основанное на принципе разделение властей распределение полномочий.

В основе вертикального уровня лежит принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами государственной власти, и органами местного самоуправления. Таким образом, выстраивание определенной системы взаимоотношений между органами публичной власти различного уровня, распределение между ними выполняемых функций и задач по публичному управлению является залогом эффективного государственного управления в целом.

В ходе работы Конституционной комиссии и обсуждения Конституционным Собранием проекта Конституции высказывались различные предложения о будущей модели организации государственной власти. При этом из двух взятых за основу конституционных проектов – парламентский и президентский, предпочтение было отдано последнему. Однако, возникающие споры по отдельным моментам будущей модели организации публичной власти вообще и, системы высших органов государственной власти в частности, или приводили к какому-то общему знаменателю или выражались в юридическом компромиссе в виде той или иной формулировки конституционно-правовой нормы.

Камнем преткновения был ряд вопросов, порождавший диспуты между различными членами Конституционного Собрания: форма правления Российской Федерации, место Президента в системе высших органов государственной власти и разделения властей, порядок формирования Правительства и его ответственность, система местного самоуправления и т.д.

Отдельного внимания требовало решение вопросов дальнейшего развития федерализма, конституционно-правового статуса субъектов Федерации, в особенности автономных округов, взаимоотношений федерального центра и регионов в связи с переходом от модели советского «унитарного федерализма» к новой модели «российского федерализма».

В тексте Конституции не нашли отражение многие другие моменты. В частности, в Конституции не устанавливались основы организации и дея-

тельности государственной власти субъектов Федерации, принципы и основы порядка избрания (формирования) Государственной думы и Совета Федерации.

По прошествии чуть более четверти века, практика реализации конституционно-правовых норм выявила комплекс проблемных аспектов в системе государственного управления. Традиционно, на страницах юридических журналов и научно-практических конференций, посвященных небольшим юбилеям Конституции 1993 года, подводились некоторые итоги ее действия (1998, 2003, 2008, 2013 и 2018 годы).

В свое время мы провели небольшую юридическую ревизию конституционного текста и выявили ряд недостатков, устранение которых позволило бы решить ряд проблем изначально, заложенных в Конституции. С точки зрения юридической техники, отдельные положения Конституции несовершенно и требуют корректировки. Предлагаемые нами изменения в конституционный текст можно условно поделить на две группы. К первой группе относятся поправки юридико-технического и формально-логического характера. Вторую группу образуют изменения, касающиеся содержательной части конституционного текста. В данном случае речь идет о сущностно-смысловой стороне конституционных норм и положений. Безусловно, при изменении содержательной части конституционного текста следует соблюдать предельную, «хирургическую» осторожность. Поэтому все предлагаемые поправки должны быть согласованы не только между собой, но и с иными положениями Конституции и не должны нарушать целостность и внутреннюю логику ее содержания¹.

По мере формирования федерального законодательства, основанного на положениях Конституции, возникала необходимость в корреляции конституционного текста. Пятнадцать лет нормы и положения Конституции Российской Федерации были неприкосновенны. В данном случае изменения наименования субъектов Российской Федерации, а также наименования в связи с образованием новых субъектов Российской Федерации, нашедшие отражение в статье 65 Конституции, не рассматриваются как конституционные поправки.

В преддверии 2009 года, 30 декабря 2008 года принимаются первые два Закона Российской Федерации о поправке к Конституции. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

¹ Авдеев Д.А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. – 2014. – № 8. – С. 18.

Данные Законы о поправках увеличивали четырехлетний срок президентских и депутатских полномочий до шести и пяти лет соответственно, закрепляли за Государственной Думой право заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также обязанность Правительства Российской Федерации разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение.

Нельзя не отметить, что полномочие Государственной Думы заслушивать отчеты о деятельности Правительства не порождало никаких юридических последствий по результатам таких слушаний в виде вотума недоверия в отношении как всего Правительства, так и отдельных министров. Следовательно, предлагаемая Законом о поправке норма, выражаясь юридическим сленгом являлась «мертворожденной». Данное полномочие Государственной Думы несколько не усиливало ее позицию по отношению к Правительству Российской Федерации, которое фактически самостоятельно формировалось Президентом и несло ответственность перед ним.

В 2014 году также принимаются два закона о конституционных поправках. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» упразднил Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и несколько изменил конституционные основы деятельности органов прокуратуры. При этом, данный Законом о поправке глава седьмая Конституции получила новое наименование – «Судебная власть и прокуратура».

Особенностью данной поправки стало то, что она закрепляла за Президентом право назначать по представлению Генерального прокурора прокуроров субъектов Российской Федерации и освобождать их от занимаемой должности. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом. Таким образом, до этого Президент не вторгался в организационные моменты органов прокуратуры, а благодаря этой конституционной поправке получил возможность назначать на ряд прокурорских должностей.

Через несколько месяцев 21 июля принимается Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», которым в очередной раз вносятся изменения в порядок формирования Совета Федерации. На этот раз предоставляется право Президенту назначать в его состав представителей Российской Федерации, число которых составляет не более 10 % от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок формирования Совета Федерации заслуживает отдельного рассмотрения, так как с момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, он неоднократно менялся, что давало очередной повод к научной полемике относительно выбора наиболее оптимального способа формирования верхней палаты российского Парламента. Следует отметить, что образование Совета Федерации планировалось в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР «О Федеративном договоре» от 17 июля 1990 года как самостоятельного органа, но не как палаты Федерального Собрания.

30 января 1991 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление «О Положении Совета Федерации РСФСР», в котором Совет Федерации объявлялся координационным органом (в его состав входили: Председатель Верховного Совета РСФСР (председатель Совета Федерации), Председатели Верховных Советов республик, входящих в состав РСФСР, Председатели Советов народных депутатов автономных областей и округов, краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации были прерваны и учреждался новый двухпалатный парламент – Федеральное Собрание, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы.

Конституционная норма о порядке формирования Совета Федерации, как показала практика, позволяет использовать различные способы его формирования. Так, в принимаемые федеральные законы о порядке формирования Совета Федерации 1995, 2000, 2012 годов неоднократно вносились изменения.

Возможность избирать членов Совета Федерации у российских граждан была в период с 1993 по 1995 годы, когда население соответствующего субъекта Российской Федерации избирало двух представителей, как это предусматривалось Указами Президента РФ от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 6 ноября 1993 года «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году». Тенденция формирования Совета Федерации без непосредственного участия избирателей, применяемая с 1995 года сохраняется и по настоящее время.

В юридической литературе высказываются предложения о возвращении прямых выборов членов Совета Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так, предла-

глась следующая формулировка ч. 2 ст. 95 Конституции следующего содержания: «В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»¹.

Как известно субъекты Российской Федерации отличаются друг от друга не только социально-экономическим развитием, но и иными факторами и обстоятельствами, в том числе и количеством проживающих на их территории избирателей. Сложно говорить о равенстве представительства субъектов Федерации с различным количественным составом проживающих в нем российских граждан. Например, если в Москве (город федерального значения) проживает более 12 миллионов человек, то, например, в Ненецком и Чукотском автономных округах около 44 тысяч и 50 тысяч человек соответственно.

В этой связи считаем, что в политико-экономических условиях Российской Федерации, одним из вариантов формирования верхней палаты парламента, мог бы быть использован германский опыт, где число представителей от каждого субъекта Федерации (земли) пропорционально числу жителей и при этом, голосование представителей одной земли должно быть единогласным (либо за, либо против) по тому или иному вопросу. Так, если численность земли составляет до двух миллионов граждан, то представителей в Бундесрате – 3, если от двух до шести миллионов человек – 4, от шести до семи миллионов – 5, свыше семи миллионов – 6. Считаем, что подобный способ в современных российских условиях, на наш взгляд, является рациональным, оправданным, логичным и вполне обоснованным – зависимость числа членов Совета Федерации – представителей субъектов Федерации от числа избирателей, проживающих на его территории².

Совет Федерации как одна из палат Федерального Собрания – законодательного и представительного органа государственной власти – не формируется непосредственно народом. С учетом конституционной поправки 2014 года, когда Президенту было предоставлено право назначать представителей Российской Федерации, оно было скорректировано Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в соответствии с которым в состав Совета Федерации помимо двух представителей от каждого субъекта Федерации входят Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока

¹ Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 22.

² Авдеев Д.А. Способ формирования высших органов публичной власти: вызов времени или конституционная перспектива // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 7. – С. 133.

его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, - пожизненно, а также не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Полагаем, что корреляция способа образования Совета Федерации будет зависеть от его правовой природы, с которой еще предстоит определиться. Ведь ответ на вопрос: чьи интересы представляет Совет Федерации? – является основополагающим для выбора той или иной процедуры формирования одной из палат российского парламента¹.

Обращаем внимание, что часть 2 статьи 96 Конституции дает простор законодателю в выборе способа избрания как депутатского корпуса Государственной думы, так и членов Совета Федерации, что и имело место быть. Первоначально на каждые выборы депутатов Государственной Думы принимался федеральный закон (1999, 2002, 2005, 2014) и это без учета десятков федеральных законов, которыми вносились изменения и дополнения в процесс в многоэтапный избирательный процесс.

При этом изначально предусмотренная смешанная избирательная система, была изменена на выборах в 2012 году на пропорциональную с установлением 7% (!) заградительного барьера, что дало возможность искусственно создать многопартийность в виде 4 основных парламентских партий («Единая Россия», ЛДПР, КПРФ и «Справедливая Россия»). В 2016 году на выборах депутатов Государственной Думы была возвращена смешанная избирательная система. Проблематика избрания депутатов Государственной думы требует отдельного исследования и рассмотрения. В рамках данной монографии мы лишь акцентировали внимание на необходимости установления принципов и системы, в соответствии с которой избирается состав Государственной думы.

В Конституции Российской Федерации, должны быть закреплены принципы и основы образования (формирования) органов государственной власти как федерального, так и субъектного (регионального) уровней. В Конституции содержатся только принципы избрания Президента. Необходимо также закрепить систему избрания депутатов Государственной думы, а не давать решение этого вопроса федеральному законодателю, который может изменять порядок выборов депутатов исходя из складывающейся политической конъюнктуры.

Не следует забывать, что процесс формирования (образования) органов публичной власти должен быть воспринят самим обществом, а следовательно, соответствовать уровню его правовой культуры и правосознанию граждан. Не исключается, а наоборот будет востребованным сочетание различных методов, способов и процедур (назначение, избрание, наделение и

¹ Авдеев Д.А. Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – № 4. – С. 26.

т. д. и т.п.), при образовании (формировании) органов публичной власти различного уровня. По нашему убеждению, найти оптимальный способ образования (формирования) того или иного органа публичной власти будет являться залогом успеха и общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли в процессе отечественного управления делами государства¹.

Органы публичной власти любого уровня и вида должны осуществлять свою деятельность не только основываясь на принципе легальности, но быть легитимными. Именно легитимность является важным и определяющим для деятельности любого органа власти и управления.

В современном государстве, характеризующимся высокоразвитым и цивилизованным при организации публичной власти акценты должны быть смещены не на то каким образом образуется (формируется) те или иные органы публичной власти, а какова эффективность их деятельности. Ведь подавляющее большинство граждан заинтересовано именно в результатах их повседневной работы. Показатели эффективности деятельности органов публичной власти – это не только достижение поставленных задач и решения тех или иных проблем, но прежде всего, одобрение со стороны народа той политике и тем методам, и способам, которые используются представителями государственных органов при осуществлении своих компетенционных полномочий.

Говорить о легитимности публичного управления можно в случае, когда общественное мнение народного большинства, выраженное через политическую волю избирателей, соответствует результатам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Другой вопрос насколько отражает народную волю функциональная деятельность органов публичной власти, насколько отвечают требованиям и народным чаяниям образованные (сформированные) органы публичной власти. Не исключаем, а скорее допускаем, ситуацию, когда легально образованные органы власти не в полной мере отражают народные ожидания и потребности в своей деятельности².

Современное государственное управление, утратившее легитимность как свойство своего функционирования, а органы государственной власти и местного самоуправления, не учитывающие мнение общественности и избирателей в своей деятельности, тем самым дистанцируются от граждан. Невозможно говорить о демократическом характере публичной власти, если

¹ Авдеев Д.А. Способ формирования высших органов публичной власти: вызов времени или конституционная перспектива // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 7. – С. 134.

² Авдеев Д.А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2017. – Том 3. – № 3. – С. 107 – 108.

в ее основе отсутствует принцип народовластия. Однако и здесь мы упираемся в юридическую проблему, а что, собственно, понимать под «народом» как единственным источником власти.

Конституция Российской Федерации использует понятие «народ» в статье 3 и 9. При этом юридический смысл, который вкладывается в это правовое понятие «народ» как источник власти и носитель суверенитета различается. По нашему мнению, аналитическое соотношение двух этих понятий, используемых в разных смысловых значениях, позволяет прийти к выводу, что под народом как источником власти следует понимать только избирателей. Народ как носитель суверенитета представляет собой всех российских граждан, то есть категорией народ охватываются все российские граждане вне зависимости от возраста, дееспособности и возможности обладания политическими правами и свободами.

Когда речь идет о возможности участвовать в управлении делами государства, то к категории народ следует относить тех, кто обладает политическими правами и свободами и может, безо всяких ограничений, установленных законодательством принимать участие в управлении делами государства. Именно избиратели участвуют в выборах органов публичной власти различного уровня и вида, именно граждане достигшие 18-летнего возраста вправе участвовать в публичных мероприятиях политической направленности (собраниях, демонстрациях, шествиях, митингах и пикетировании). Исключение является митинги и собрания, где участником может быть лицо, достигшее 16 лет. Таким образом, не все так однозначно с весьма распространенной общественно-политической категорией «народ» с юридических позиций.

Как отмечает, А.А. Югов «единство и целостность публичной власти, прежде всего, имеют в качестве своей фундаментальной основы суверенитет российского народа, определяемый всеобщей, согласованной и интегрированной волей всех граждан Российской Федерации. Особенно отчетливо единство власти народа проявляется во время проведения свободных выборов в представительные органы публичной власти, создание которых становится возможным только в случае совпадения воли абсолютного или относительного большинства избирателей соответствующей территории»¹.

Таким образом, легитимность является неотъемлемым свойством современной публичной власти, а установленная Конституцией система организации государственного управления должна основываться на народовластии и политической воле избирателей, принимающих участие в управлении делами государства через различные правовые институты. Именно в этой связи Президент решил провести общероссийское голосование по по-

¹ Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. – 2017. – № 9. – С. 5.

правкам в Конституции, несмотря на то что легальность процедуры принятия Закона Российской Федерации о поправке была соблюдена. Общероссийское голосование по поправкам как раз и дало необходимую легитимность, инициированным главой государства предложениям по изменению положений глав с 3 по 8 Конституции. Другой вопрос в какой форме и процедуре проходило общероссийское голосование.

Итак, очередное конституционное реформирование наступило через шесть лет, когда в январе 2020 года Президент Российской Федерации в послании к Федеральному Собранию озвучил свою инициативу о внесении целого комплекса изменений и дополнений в текст Конституции Российской Федерации. В образованную для этих целей экспертную группу вошли в большинстве своем общественные деятели культуры, искусства и спорта, которые в целом поддержали инициированные главой государства предложения о поправке к Конституции. К сожалению, обошлось без участия в работе экспертной группы ученых-конституционалистов, которые, безусловно, смогли бы внести свой вклад над содержанием конституционных поправок.

Известно, что в общественных кругах, а также посредством интернет-ресурсов и социальных сетей, высказывались критические замечания относительно предлагаемых Президентом поправок к Конституцию, вплоть до их отторжения и неприятия.

14 марта 2020 года был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», содержащий 206 изменений, дополнений и новых редакций положений глав с 3 по 8 Конституции. По сравнению с предыдущими Законами о поправках 2008 и 2014 годов, конституционные поправки 2020 года были направлены на конституционализацию, сложившейся в деятельности высших федеральных органов государственной власти практики их взаимодействия и функционирования. Наряду с этой группой поправок, были поправки, которые закрепляли традиционные для российского общества социально значимые ценности – институт семьи, уважение исторического наследия, признание культуры уникальным наследием.

Однако, ключевыми, как следует из названия самого Закона о поправке, стали конституционные изменения тех положений Конституции, которые регламентировали отдельные элементы организации государственной власти федерального уровня. Прежде всего, речь идет, роли Президента в публичном управлении, относимости его к исполнительной власти, что наконец то, положило конец научной дискуссии относительно места Президента в системе разделения властей.

Дихотомия федеральной исполнительной власти, о которой мы говорили ранее, проявляющаяся в деятельности с одной стороны Президента и

Правительства с другой, нашла свое конституционное закрепление и разделение управленческих полномочий и функций в том, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство под общим руководством Президента. Федеральные органы исполнительной власти в своей деятельности подчиняются и, соответственно, контролируются Правительством, за исключением тех органов, которые деятельностью которых руководит Президент (статья 110 Конституции). Согласно пункту «д¹» статьи 83 Конституции Президент назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Конституционные изменения несколько изменили порядок назначения Председателя Правительства, кандидатура которого утверждается Государственной думой Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой (ч. 1 статьи 111 Конституции). При этом, как и прежде сохраняется право Президента самостоятельно, без утверждения или же согласия Государственной думы освобождать от должности Председателя Правительства. Если назначение Председателя Правительства возможно только после утверждения его кандидатуры Государственной думой Президентом, то отрешение его от должности главы Правительства это уже самостоятельное, ничем не обремененная прерогатива Президента. Считаем, что логичным было бы при освобождении от должности Председателя Правительства получать такое же утверждение или же согласие Государственной думы, которая и утверждала его на эту должность.

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства Президент формирует Государственный Совет, деятельность которого будет регламентироваться федеральным законом. Следует констатировать, что состав Государственного Совета, принципы его деятельности и формирования, а также объем полномочий не указывается.

Сокращение численного состава судейского корпуса Конституционного Суда с 19 до 11 с одновременным увеличением объема полномочий не поддается никакой логике.

В конституции сейчас содержатся ряд требований, предъявляемых к руководителям федеральных государственных органов, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, сенаторам (членам Совета Федерации). Еще одно конституционное нововведение – это именование

членов Совета Федерации сенаторами. Представляется, если члены Совета Федерации называются сенаторами, то нужно было тогда и Совет Федерации переименовать в Сенат.

Конституционализировалось давно использовавшееся в науке понятие «публичная власть». Согласно новой редакции конституционного текста органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции). При этом самостоятельность и принцип не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти сохраняется, как это предусмотрено статьей 12 Конституции.

Закон о поправке 2020 года содержал ряд и других важных новшеств, и редакционных правок аналитическое исследование которых требует отдельного рассмотрения.

Помимо вышеуказанных и иных изменений, касающихся организации и деятельности органов публичной власти, Закон о поправке 2020 содержал ряд положений о семейных ценностях, детях, выступающих важнейшим приоритетом государственной политики, защите исторической правды (статья 67¹ Конституции); признании культуры в Российской Федерации уникальным наследием ее многонационального народа (статья 68); поддержке и укреплении международного мира и безопасности, обеспечении мирного сосуществования государств и народов, недопущении вмешательства во внутренние дела государства (статья 79¹ Конституции); уважении труда граждан, гарантировании минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, принципах всеобщности, справедливости и солидарности поколений, социальной поддержке граждан (статья 75 Конституции); создании условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, защите достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальном партнерстве, создании условий экономической, политической и социальной солидарности (статья 75¹ Конституции).

Однако содержание приведенных выше норм и логика подсказывают, что подобные положения должны находиться в первой и второй главе Конституции, но не как не в главе, посвященной государственно-территориальному устройству России. Положения о детях, семейных ценностях, важности сохранения исторической памяти должно были рассматриваться как непоколебимые основы российского конституционного строя. Это не только нарушает последовательность признаваемых конституционных ценностей, но и значимость этих положений, которые, на наш взгляд, со всей

очевидностью должны иметь юридический адрес в главах «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина». В частности, положения, касающиеся труда, индексации пенсий и иных социальных выплат, социального страхования логично бы смотрелись как дополнительная часть статьи 37 Конституции.

Конечно же, мы прекрасном понимаем, что какое-либо изменение положений глав первой и второй означает пересмотр Конституции, а в отсутствии Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании это сделать невозможно. Полагаем, что все федеральные законы и федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией, должны быть приняты вне зависимости от политической конъюнктуры. В случае же существования такого же закона, в современных условиях, на наш взгляд, политическая и управленческая элита не готовы были пойти на изменение и фактически принятия новой Конституции.

Анализ положений главы 9 Конституции и принятые несколько постановлений Конституционного Суда о толковании ее отдельных норм, свидетельствуют о том, что процедура принятия и вступления конституционных поправок и порядок пересмотра Конституции были недоработаны еще в период разработки проекта Конституции. Постановления Конституционного Суда о толковании статьи 136, части 2 статьи 135, части 2 статьи 137, последующее принятие Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) подтверждают несовершенство (недоработанность) положений главы 9 Конституции.

Принятие же Федерального закона ставит под сомнение само его существование, так как данный акт конкретизирует процедуру принятия и вступления конституционных поправок не отвечает юридической логике, а упоминание в главе 9 Конституции какого-либо закона, устанавливающего дополнительные процедурные особенности принятия и вступления в силу конституционных поправок, отсутствует. Федеральный закон, во-первых, предусматривает три формы поправки (исключение, дополнение или новая редакция каких-либо положений глав Конституции); во-вторых, устанавливает годичный срок, в течение которого законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны одобрить предлагаемую поправку; в-третьих, данный закон на основании Постановления Конституционного Суда о толковании статьи 136 указывает форму нормативно-правового акта, которым вносятся изменения в главы с 3 по 8 Конституции – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации; в-четвертых, устанавливает иные процедурные особенности принятия и вступления в силу конституционных поправок.

Возникает вопрос – почему Федеральным законом, а не положениями самой Конституции, регламентируется порядок принятия и вступления в

силу поправок? Считаем, что процедура внесения каких бы то ни было конституционных изменений, дополнений, исключений должна быть предусмотрена в самой Конституции Российской Федерации.

В любом случае, какие бы изменения конституционного текста не задумывались бы, необходимо проводить научно обоснованную, экономически выверенную экспертизу конституционных поправок, учитывающей не только последующее изменение законодательства, но и возможные последствия в социально-экономической сфере и государственному управлению, а не ограничиваться одним лишь заключением Конституционного Суда.

Как известно любой реформе, в том числе конституционным изменениям, предшествует подготовка, которая выражается в выработке тех или иных проектов планируемых изменений с обязательным экономическим обоснованием. Следует согласиться с Н.В. Лебедевой, что «при подготовке и рассмотрении поправок к Конституции следует всесторонне проанализировать факторы, побуждающие к их внесению, среди которых: кардинальные изменения, происходящие в социальной, экономической и политической сферах, возникновение новых общественных отношений, недостатки конституционного текста»¹. По верному замечанию А.А. Клишаса «оценивая новый проект Конституции необходимо учитывать механизмы ее реализации с учетом возможных правовых рисков»².

Таким образом, назначение конституционных изменений 2020 года, заключается в конституционализации сложившейся практики взаимодействия между высшими федеральными органами государственной власти. Закон о поправке 2020 внес существенные коррективы, определив наконец-то относимость Президента к исполнительной власти, внес коррективы в процедуру формирования Правительства. К сожалению, предлагаемые изменения в отношении организации Конституционного Суда (сокращение численности судейского корпуса при увеличении объема полномочий) негативно скажутся на деятельности федерального судебного органа конституционной юстиции.

Укрепление вертикали исполнительной власти, расширение президентских полномочий, свидетельствуют о наметившейся с начала XXI века тенденции централизации. Можно констатировать, что конституционные поправки 2020 подтвердили наш вывод, сделанный несколькими годами ранее, о том, что «российский монархизм с характерным авторитаризмом и централизмом, проявляющимся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с

¹ Лебедева Н.В. Законы о поправках к Конституции РФ в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 9. – С. 19.

² Клишас А.А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 1. – С. 133 – 136.

иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти»¹.

По мнению О. Зазнаева «принято считать, что России нужна сильная президентская власть, которая способна обеспечить политическую стабильность и эффективное управление в стране. Однако стремление к стабилизации системы вступает в противоречие с требованиями демократизации. Российская полупрезидентская система с ярко выраженными элементами президенциализма консервирует монархический режим, препятствуя реальной политической конкуренции развитию плюралистичности. А потому ослабление президентских составляющих формы правления и усиление парламентских элементов (при условии их «рационализации») при прочих благоприятных факторах способны создать эффективную и демократическую систему власти в стране»².

Таким образом, современная отечественная система государственного управления нуждается в корреляции, а это, в свою очередь, требует разработки научно обоснованной, экономически выверенной комплексной концепции развития системы публичной власти, основанной на конституционно-правовых ценностях.

Библиографический список к главе IV

1. Авакьян, С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сборник материалов научной конференции. – М.: Юстицинформ, 2015.

2. Авдеев, Д.А. Конституционные ценности: понятие, виды и иерархия // Вестник Тюменского государственного университета. – 2020. – Том 6. № 2.

3. Авдеев, Д.А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. – 2014. – № 8.

4. Авдеев, Д.А. Способ формирования высших органов публичной власти: вызов времени или конституционная перспектива // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 7.

¹ Авдеев Д.А. Монархизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 4. – С. 32.

² Зазнаев О. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 4. – С. 11.

5. Авдеев, Д.А. Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – № 4.
6. Авдеев, Д.А. Способ формирования высших органов публичной власти: вызов времени или конституционная перспектива // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 7.
7. Авдеев, Д.А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2017. – Том 3. № 3.
8. Авдеев, Д.А. Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 4.
9. Алексеев, Н.Н. Основы философии права. – СПб.: Лань, 1999.
10. Гегель, Г. Философия права. – М.: Мысль, 1990.
11. Зазнаев, О. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 4.
12. Карасев, А.Т. Представительная власть в Российской Федерации: актуальные вопросы теории и практики: сборник статей. – М.: РГ-Пресс, 2018.
13. Клишас, А.А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 1.
14. Колесников, В.А. Государственная власть и публичная власть: к исследованию взаимосвязи в современной России // Теории и проблемы политических исследований. – 2018. – № 7.
15. Комментарий к Конституции Российской Федерации: в 2-х т. Т. I / под ред. Бернда Визера. – М.: Инфотропик Медиа, 2018.
16. Крауч, К. Постдемократия / пер. с англ. Н. В. Эдельмана. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2010.
17. Лебедева, Н.В. Законы о поправках к Конституции РФ в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 9.
18. Липчанская, М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2012.
19. Мазаев, В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Городец, 2004.
20. Мамычев, А.Ю. Государственная власть в социокультурной организации современного общества: теоретико-методологические аспекты политико-правовой трансформации. – М.: РИОР: ИНФА-М, 2018.
21. Маркс, К. Энгельс, Ф. Соч. Т. 21. – М.: Политиздат, 1961.

22. Невинский, В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные труды. – М.: Формула права, 2012.

23. Никитина, Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6.

24. Ныркова, Т.Ю. Петрова, Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 9.

25. Титова, Е.В. Механизм воздействия конституционных ценностей на правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15. № 4.

26. Чеботарев, Г.Н. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12.

27. Чиркин, В.Е. Конституционное право. – М.: Юристъ, 2004.

28. Чиркин, В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005.

29. Югов, А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. – 2017. – № 9.