



**Тихомиров Ю.А.**

**О поправках  
к Конституции  
Российской Федерации**

**Лекция**

## **О ПОПРАВКАХ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция представляет собой самый важный правовой акт в жизни общества и государства. Видное место в нем всегда занимают вопросы организации государственной власти. Так всегда было и в наших российских конституциях. В современных условиях приходится вводить не только новые понятия, но и новые и обновленные конструкции публичной власти. Связано это с тем, что новые вызовы требуют адекватного ответа со стороны государства. Появились задачи, которые необходимо решать. Требуется укреплять суверенитет государства, его высокие позиции в международных отношениях, более полно выразить потребности гражданского общества и обеспечить реализацию прав граждан. В связи с этим необходимо изменить либо дополнить ряд статей Конституции. Публичная власть воспринимается иногда очень просто. Термин этот непривычный, хотя в обиходе и научных доктринах он применяется давно. У нас есть книги на эту тему, поэтому интеллектуальная почва подготовлена, но следует сформировать немного другую конструкцию власти — именно публичной.

Публичность власти означает следующее:

- 1) народ — единственный источник и носитель власти. Именно его интересы, интересы гражданского общества должна выражать власть;
- 2) механизм публичной власти используют для выражения интересов общества и для воздействия на процессы, происходящие в экономической, социальной, политической и других сферах. Институты власти — это инструменты управления общественными и иными процессами;
- 3) законодательные и иные регуляторы обеспечены авторитетом, мощью государства и общества;
- 4) явление, не отстраненное от общества. Это то, что люди создают сами. Активное участие граждан в управлении делами государства — очень важное конституционное право, которое закреплено в главе 2 действующей Конституции РФ.

Что же происходит при перестройке, некоторой модификации публичной власти? Прежде всего, перераспределение полномочий от Президента РФ к Государственной Думе и Совету Федерации.

Вместе с тем мы видим сближение государственных муниципальных органов. Необходимо более четко сформулировать цели и задачи для дальнейшего развития гражданского общества, которые призвана реализовывать публичная власть.

Следует отметить, что ключевые проблемы этой перестройки заключаются в том, что в проекте закона (он уже прошел необходимые процедуры) очень четко закрепляется роль Российской Федерации в обеспечении суверенитета государства, потому что проблема суверенитета — это проблема верховенства государственной власти на своей территории и во взаимоотношениях с другими государствами. Это очень существенно, и поэтому идея суверенитета — одна из граней того народовластия, о котором говорилось выше. Конечно, публичная власть нужна — для управления общественными и иными процессами. В связи с этим очень важны поправки, которые предлагается внести в статью 71 Конституции РФ.

Отметим два вида поправок.

Первая и главная: пункт «г» статьи 71 дополнен нормой по «организации публичной власти». Это относится к ведению Российской Федерации. Федеративное устройство предполагает три уровня осуществления публичных функций: федеральный, региональный (на уровне субъектов Федерации) и муниципальный. Вот эта организация публичной власти (не органов, а именно власти!) в той широкой трактовке, о которой говорилось выше. С этим связано и то, что публичная власть опирается на персонал государственных служащих. В связи с этим четко выделено такое понятие, как «федеральная государственная служба». Это позволяет определить требования к этой категории людей — не только их высокие полномочия, но и ограничения, связанные с выполнением публичных функций. В этом выражается реализация публичной властью того мандата, который ей дал народ.

Вторая поправка заключается в том, что здесь показано, как новые задачи отражаются в функциях и компетенциях государственных органов — всего механизма публичной власти. Есть очень интересные нормы действующей Конституции РФ, в частности установление основ федеральной политики, и теперь особенно выделяются федеральные программы в области научно-технологического развития. На современном этапе это позволяет стране активно способствовать развитию науки, техники, технологий, использовать их в процессе управления в разных сферах — государственной, социальной, экономической и иной деятельности. И с этим сопря-

жена норма, которая появилась в этой же статье, — об информационных технологиях. Тем самым два новых явления показали наполнение новой в содержательном плане публичной власти, которое дано на уровне Федерации.

Статья 72 также получила некоторое дополнение, вернее юридическую интерпретацию. Здесь более явно показана совместная деятельность Федерации и ее субъектов в сфере здравоохранения, образования, защиты материнства, отцовства и детства, а также воспитания и молодежной политики. Это очень важно, потому что страна у нас большая, и не только федеральные структуры заняты решением серьезных проблем, но и регионы, города, селения, трудящиеся, которые работают в разных структурах, — вот наша главная сила.

В Конституции РФ сделан акцент на задачи государства, от решения которых будет зависеть устойчивое социально-экономическое развитие. Эти цели ориентации как бы связывают государство в своей деятельности, не позволяя допускать каких-либо отклонений в силу текущей ситуации. Мы переживаем трудный период: это и коронавирус, который наносит ущерб здоровью населения, это и финансово-экономический кризис, это и некоторые негативные проявления климатического характера. Но государство берет на себя обязательство активно проводить линию на устойчивое социально-экономическое развитие и обеспечение благосостояния граждан. Таким образом раздел Конституции РФ, посвященный компетенции Федерации, компетенции субъектов, уже отразил самое главное: как организуется публичная власть и чем она должна заниматься. Повторяю, сохраняется ценность всех других норм, которые действовали до этого.

Теперь рассмотрим подробнее, как характеризуются в Конституции РФ наиболее важные институты государства и общества. На первом плане — институт Президента РФ, который является опорной конструкцией всего механизма публичной власти. Следует отметить, прежде всего, то, что Конституция РФ закрепляет за Президентом РФ высокую роль в обеспечении устойчивого развития страны и, что особенно важно, относит к его ведению принятие мер, которые обеспечивают гибкое регулирование, меняющее ситуацию.

Здесь необходимо добавить еще один социальный аспект. Подчеркивается роль Президента РФ в поддержании гражданского мира и согласия, что очень существенно, потому что общество у нас сложное по социальной структуре, многонациональное, и поэтому всегда возникали, возникают и могут возникать конфликты соци-

ального и межнационального характера, которые следует предвидеть, упреждать и регулировать так, чтобы обеспечивать гармонию в социальных отношениях в разных сферах. Эта ориентация дает сигнал и гражданам, а граждане — важнейший элемент публичной власти. Гражданам нужно действовать согласованно.

Президент РФ сосредоточил внимание на более гибком руководстве механизмом публичной власти. Это проявляется в том, что Президент РФ теперь некоторые функции по формированию Правительства РФ как бы передает Государственной Думе, а именно: если ранее Президент получал согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства, то теперь Государственная Дума рассматривает представленную Президентом кандидатуру на пост Председателя Правительства, обсуждает и принимает решение, утверждает кандидатуру. И Президент не может не назначить соответствующее лицо на должность Председателя Правительства.

В проекте закона о поправках предусмотрены процедуры, которые касаются возможных отклонений и т.д. Теперь Государственная Дума как одна из палат Федерального Собрания должна более активно подходить к подбору руководителей разных уровней исполнительного аппарата. Теперь и депутаты, и фракции не могут быть в стороне от оценки программ будущего правительства, соответствия деловых и моральных качеств министров требованиям, которые к ним предъявляются. Здесь введены серьезные ограничения, что соответствует статье 71 о федеральной государственной службе. И Президент РФ, и Председатель Правительства РФ, и заместители, и министры, и руководители субъектов Федерации не могут иметь двойного гражданства, счетов в иностранных банках и т.д. Эти требования должны учитывать депутаты Государственной Думы, формируя состав Правительства РФ. Они должны проявить компетентность и понимание того, кто лучше может управлять отдельными сферами экономики и социального развития.

Государственная Дума вместе с Советом Федерации осуществляет парламентский контроль, и это может быть выражено не только в традиционных парламентских расследованиях, в информировании о ходе выполнения законодательных актов и иных решений, но и в так называемых парламентских запросах, адресованных Председателю Правительства РФ, министрам, иным руководителям исполнительной власти.

Государственная Дума получила и ряд дополнительных полномочий. Совет Федерации теперь состоит из сенаторов. Это, кстати, отражает историческую традицию в нашей стране. В Совет Федера-

ции входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: один от законодательных органов, один от исполнительных. Что особенно существенно: Президент РФ вносит предложение о не менее 30 членах Совета Федерации. Это укрепляет позиции палаты, но и Президент РФ, который завершил реализацию своих полномочий, тоже становится членом Советом Федерации. Таким образом, создается возможность более четкой и емкой концентрации усилий этой палаты на решении тех или иных вопросов.

Президент РФ ряд полномочий передает Совету Федерации, в том числе назначение Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда, судей, Председателя Верховного Суда РФ и заместителей, прокуроров субъектов Федерации, а генеральный прокурор назначается Президентом РФ после консультации с Советом Федерации. Это новшество позволяет Совету Федерации быть такой мощной палатой, по существу формирующей многие государственные институты.

Многие граждане в связи с появлением в проекте Конституции такого органа, как Государственный совет, спрашивали, что это за орган. Это не традиционно законодательный, не традиционно исполнительный орган и уж, конечно, не судебно-прокурорский. Следует отметить, что традиционно в последние годы Президент РФ формирует Государственный совет, где по правилам ротации периодически участвуют руководители субъектов Федерации. Это позволяет аккумулировать опыт районов, городов, субъектов Федерации, представителей разных отраслей экономики, социальной сферы.

Функции Государственного совета определены очень широко: это орган, формируемый Президентом РФ, который призван обеспечивать согласованное функционирование органов публичной власти, определять основные направления социально-экономического развития. Предстоит решить непростую задачу и специальным законом определить статус этого органа. Уже есть несколько центральных структур, которые занимаются целеполаганием, и нужно очень аккуратно, точно и корректно найти место Государственному совету. Каким он может быть? Воспроизвести сложившуюся структуру? Это возможно. Но возможен и вариант, когда в структуре Госсовета появятся представители некоторых центральных органов, которые должны вносить свою лепту в вопросы координации и целеполагания. Скажем, органы типа Министерства экономического развития, может быть, Ростехнологии, может быть, Министерство юстиции. Это второй вариант. Возможен и третий вариант, по-

скольку пока еще стадия, предшествующая подготовке проекту закона, — возможно, целесообразно усилить общественный элемент в этом органе за счет такого ротационного состава представителей разных профессий и слоев.

Попутно заметим, что пока не очень активно действуют общественные объединения. В управление социально-экономическими процессами могли бы вносить свой вклад наши профессиональные объединения по отраслям и профессиям. Скажем, есть медицинская ассоциация, а там много конкретных видов ассоциаций, видов оказания медицинской помощи, в сфере промышленности — союз машиностроителей и др. Полагаем, это тоже вариант — есть над чем подумать. Это стадия предпроектная, и было бы не лишним обсудить разные варианты, потому что тогда будет понятно, что лучше взять за основу концепции и содержания закона о Государственном совете. Появление этой статьи в поправках к Конституции вызвало очень большой интерес и широкие дискуссии в стране, и есть еще время для выбора оптимального варианта такой своеобразной конструкции.

Правительство РФ теперь проходит иную процедуру образования. Это усиливает роль законодательных и представительных органов. Но Президент РФ руководит деятельностью Правительства РФ, он может председательствовать на его заседаниях. Это означает, что единая политическая и экономическая линия развития страны, деятельность всех звеньев публичной власти по-прежнему в поле зрения Президента РФ как гаранта Конституции РФ. Правительство — важнейший инструмент в механизме публичной власти. Ему приходится в соответствии с тем статусом, который определен в действующей Конституции, проводить в жизнь это новшество, единую политику в сфере образования, культуры, науки, воспитания. Здесь возможна совместная компетенция субъектов, и даже по этим отраслям принимаются разные законы, законы об образовании, здравоохранении, культуре, сохранении памятников культуры и т.д. Но Правительство РФ должно обеспечить единую линию по реализации политики в данной сфере.

Очень заметные новшества в статье 114. Это наиболее содержательная компетенционная статья, отражающая потенциал деятельности Правительства РФ. Правительство обязано обеспечивать проведение единой линии в сфере образования, науки, здравоохранения, воспитания. Это то, что позволяет связывать статью 72 о совместной компетенции Федерации и субъектов и, в частности, развитие законодательства в этой сфере, которое имеет как бы два

уровня. Это способствует целенаправленному проведению в жизнь наших идеалов, ценностей.

Важно отметить, что Правительство РФ обеспечивает поддержку предпринимательства, потому что за последние 25–30 лет в обществе сложились представления о том, что бизнес иногда занят одним делом, официальные власти другим, между ними возникают какие-то противоречия, есть административные барьеры. Теперь Правительство РФ берет на себя обязательство поддерживать предпринимательство, и что особенно — частную инициативу.

Следует отметить связь некоторых глав и статей Конституции РФ. Нельзя вырывать отдельные статьи из контекста и интерпретировать вольным образом. Сфера ведения Федерации пополнилась проведением научно-технологической политики. Правительство должно ввести практические меры в этой области. Что это значит? У нас есть стратегия научно-технологического развития, закон о научно-технической деятельности, много специальных нормативных актов. Активно действуют Ростехнология, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, академические учреждения, научные центры. Но Правительство РФ должно быть лидером в этом отношении, указывая, какие направления могут быть приоритетными, при этом учитывая мнение научного сообщества. Правительство РФ по-прежнему должно заниматься укреплением общественного порядка, потому что эта сфера всегда была первой, и от Правительства РФ и тех министерств и ведомств, которые находятся под его эгидой, зависит очень многое.

Правительственный аппарат тоже активно должен включиться в эту работу, потому что высокая компетентность государственных служащих является важнейшим условием выполнения Правительством, министерствами, агентствами и службами своих функций. Это и сигнал для органов субъектов Федерации. В субъектах Федерации довольно сложно, иногда очень специфично построены исполнительные органы. Дело не только в количестве, но и в форме, линиях связи, объемах компетенции. Поэтому Правительство РФ дает своими полномочиями такой сигнал и исполнительному аппарату, исполнительным органам субъектов Федерации.

Институт местного самоуправления. Согласно статье 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно и независимо от государственной власти. Эта конструкция была новой для нас, и исторически мы тут переходим от одного этапа к другому. В первые годы развития Советского государства у нас действовала доктрина соединения законодательства с управлением, далее — единая



государственная власть, которая выражается в разных формах, затем разделение властей. Где здесь местное самоуправление? Конечно, оно является разновидностью публичной власти, но в какой мере оно самостоятельно, в какой мере оно может решать вопросы жизнедеятельности, имея достаточную финансовую и экономическую базу? Это очень существенно, потому что иначе местная власть остается в стороне от «столбовой дороги» развития общегосударственных программ. И вот теперь сочтено необходимым в целях консолидации всех звеньев и механизмов публичной власти сблизить, «спаять» органы государственные и органы муниципальные. Это, конечно, необычная перестройка, потому что последние 25 лет убеждали нас в том, что эти единицы власти действуют в каких-то противоположных плоскостях.

В связи с этим возникает необходимость решить несколько крупных вопросов. Административная реформа еще не завершена, хотя напомним, что действуют конституционные нормы о том, что исполнительные органы Федерации и субъектов Федерации по предметам совместного ведения образуют единую систему. Но вот получается ли это в полной мере? Не совсем. Есть еще некоторые разрывы в правовом регулировании, в функциональном взаимодействии. В поправках есть принципиально важные положения о том, что государственные и муниципальные органы образуют единый механизм публичной власти, действуя согласованно. Не означает ли это, что местная власть будет целиком под эгидой государственных институтов? Надо сделать так, чтобы она сохраняла независимость в пределах компетенции, установленной Конституцией РФ, и в поправках уточняется положение о том, что местное самоуправление самостоятельно управляет муниципальной собственностью, формирует муниципальный бюджет и решает иные вопросы, которые отражают интересы жителей муниципального образования.

Осуществляется местное самоуправление в муниципальных образованиях. Уточнено, что в отличие от прошлых лет местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которого определяются федеральным законом и законом субъектов Федерации. Но конкретные границы, территориальные пределы действия определяются с учетом интересов населения и географических, национальных, культурных и бытовых особенностей. Это совершенно естественно. Кроме того, местное самоуправление самостоятельно определяет свою структуру. Это позволяет применять разные гибкие инструменты для реализации ее компетенции. Пра-

ктика здесь богатая, поэтому можно надеяться на то, что с учетом местных возможностей это удастся сделать.

Государственные органы могут участвовать в формировании местного самоуправления. Формула «могут участвовать» очень гибкая и позволит, полагаем, найти компромиссную степень согласования при подборе кандидатур, в рекомендациях по квалификации кадров, в информационном обеспечении. Эта задача требует решения, но формула найдена довольно удачная. Сохраняется конституционная позиция по поводу того, что местное самоуправление может наделяться отдельными государственными полномочиями. Это очень существенно. Но главное, что конструкция публичной власти, подчеркнем, сводится не к тому, что у нас несколько игроков действуют в публичном поле: органы одни, органы другие и органы третьи. Нет, здесь активны граждане, сообщества, добровольные объединения, волонтерские движения, которые, кстати, настолько значительны, что это уже стало и конституционной обязанностью Правительства РФ. В связи с этим местная самодеятельность, самоорганизация, саморегулирование, самоответственность очень важны, и многие местные инициативы надо поддерживать. Это узаконение местного опыта, что позволит «переплавлять» инициативы граждан, коллективов в государственные решения. Вместе с тем значима ориентация населения не только на решение локальных местных задач, но и на выполнение государственных программ. Поэтому такая конструкция государственных и муниципальных органов, как единая система публичной власти, имеет хорошие перспективы реализации.

Несколько слов о судебной системе, где тоже есть существенные перемены. Они связаны не только с порядком формирования судов, но и с расширением компетенции Конституционного Суда. В последние годы ввиду обостренных отношений в сфере взаимодействия государств на Конституционный Суд РФ была возложена задача оценки решений межгосударственных объединений с точки зрения соответствия Конституции РФ. Необходимые коррективы были внесены несколько лет назад в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В поправках к Конституции РФ дана расширенная интерпретация участия России в деятельности международных организаций разного рода. Эти организации неодинаковы: есть универсальные международные организации типа ООН, Совета Безопасности, есть функциональные типа ЮНЕСКО, ВТО, Международной организации труда, здравоохранения и т.д. Есть объединения территориальные,

региональные. И здесь надо твердо стоять на позиции защиты суверенитета страны. В адрес нашей страны уже принимались ошибочные и неверные противоправные решения, что требовало соответствующей юридической реакции. Теперь статус Конституционного Суда РФ в соответствии со ст. 79, 79<sup>1</sup> позволяет более активно действовать в сфере судебной защиты суверенитета Российской Федерации. Это вопрос наиважнейший.

Когда вступят в действие обновленные положения Конституции РФ, нам предстоит решить следующие задачи:

- 1) существенное изменение действующего законодательства. Применительно, скажем, к местному самоуправлению есть федеральный закон об общих принципах местного самоуправления, такие же законы есть в субъектах Федерации, более конкретные. Как теперь быть с учетом этих новшеств? У нас есть Федеральный конституционный закон о Правительстве РФ, в субъектах Федерации есть законы об исполнительных органах в регионах. Есть закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации. Какие это будут общие принципы? Как видите, иногда звонкое звучание принципов не позволяет четко разграничивать режимы их взаимодействия в решении стратегических задач страны. Но предстоит принятие и новых законодательных актов, например о статусе Государственного совета. Это такая юридическая линия реализации конституционных положений;
- 2) реальная перестройка структур, компетенций, процедур взаимодействия, и прежде всего процедур деятельности исполнительных органов. В последние годы у нас появилось много административных регламентов деятельности федеральных и региональных органов. Какие из них сохранять, какие нет, как менять положения о министерствах, агентствах и службах, как это отразится на соответствующих статусах исполнительных органов субъектов Федерации? Эти вопросы требуют решения;
- 3) готовность всех граждан страны к реализации конституционных положений о публичной власти. Государственным служащим нужно хорошо освоить их обновленные статусы, пересмотреть и должностные регламенты, и внутренние регламенты работы, а также положения, инструкции. Кроме того, необходимо учитывать, что процессы информатизации, цифровизации позволяют вводить новые оперативные процедуры открытых диалогов, открытых публичных обсуждений, проектов и иных решений. Граждане должны активно включиться в процесс реализации этих положений.

ний. Еще раз подчеркнем, что корректировка положений Конституции РФ, в частности обновление положений о публичной власти, не сводится к тому, что речь идет только об органах, которые действуют как бы сами по себе. Нет, они действуют в очень емкой живой социальной среде, и граждане в силу широкого понимания публичной власти — активные участники процесса осуществления властных полномочий, управления делами государства.