

УДК 342.5

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, Т. С. МАСЛОВСКАЯ²⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушкинская, 34, 117218, г. Москва, Россия

²⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Конституционная модернизация в Российской Федерации сопряжена с масштабной ревизией и обновлением законодательства, регулирующего вопросы организации и функционирования публичной власти: подверглись трансформации многие институты, были приняты новые правовые акты, в том числе федеральные конституционные законы, прорабатываются меры по совершенствованию координации и взаимодействия органов публичной власти. Несмотря на то что в первую очередь соответствующие изменения касались федеральных органов государственной власти, они не могли не затронуть и существующие организацию и функционирование публичной власти на региональном уровне. Проводится анализ данных вопросов в контексте конституционных преобразований: дается правовая оценка ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обращается внимание на сложности координации и взаимодействия органов публичной власти на региональном уровне, выделяются правовые последствия отнесения к предметам ведения Российской Федерации вопроса установления ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы.

Ключевые слова: органы публичной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; Конституция Российской Федерации; конституционные преобразования; конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации; государственные и муниципальные должности.

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Масловская ТС, Плюгина ИВ. Конституционные преобразования и совершенствование организации и функционирования публичной власти в субъектах Российской Федерации. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2021;1:26–35.

For citation:

Andrichenko LV, Maslovskaya TS, Plyugina IV. Constitutional changes and improvement of the organisation and functioning of public authority in the regions of the Russian Federation. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;1:26–35. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; руководитель Центра публично-правовых исследований.

Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Centre for Public Law Research.
cppi@izak.ru

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.
maslovskayat@bsu.by

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Centre for Public Law Research.
inna_wp@mail.ru

CONSTITUTIONAL CHANGES AND IMPROVEMENT OF THE ORGANISATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC AUTHORITY IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

L. V. ANDRICHENKO^a, T. S. MASLOVSKAYA^b, I. V. PLYUGINA^a

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: T. S. Maslovskaya (maslovskayat@bsu.by)

Constitutional modernisation in the Russian Federation involves a large-scale revision and updating of legislation regulating the organisation and functioning of public authority. Many institutions have undergone transformation, new legal acts have been adopted, including federal constitutional laws, and measures are being worked out to improve the coordination and interaction of public authorities. Despite the fact that the relevant changes primarily concerned the federal state authorities, they could not affect the existing organisation and functioning of public authorities at the regional level. The article analyses these issues in the context of constitutional developments: it gives a legal assessment of the liquidation of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation; it draws attention to the difficulties of coordination and interaction of public authorities at the regional level. The article highlights the legal consequences of attributing to the subjects of the Russian Federation the issue of establishing restrictions for the replacement of state and municipal positions, positions of state and municipal service.

Keywords: public authorities; state authorities of the subjects of the Russian Federation; local authorities; the Constitution of the Russian Federation; constitutional developments; constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation; state and municipal offices.

Введение

Целью конституционных преобразований 2020 г. в России явилось формирование новой стратегии организации и функционирования публичной власти и переход к социально ориентированной модели конституции, отражающей базовые ценности современного российского общества. При этом, несмотря на значимость произведенных изменений, не была запущена процедура пересмотра самой Конституции Российской Федерации – реформу системы организации публичной власти удалось реализовать без внесения изменений в такие ее главы, символизирующие стабильность Основного Закона Российской Федерации, как 1, 2 и 9, при том, что были конституированы новые базовые понятия: «публичная власть» и «единство системы публичной власти».

Конституционные преобразования наиболее масштабно затронули систему организации государственной власти на федеральном уровне. Они коснулись практически всех институтов власти Российской Федерации: Президента, Федерального Собрания, Правительства, судебной власти. Благодаря данным изменениям был скорректирован подход к определению сдержек и противовесов в системе разделения государственной власти на федеральном уровне, установленный в первоначальном тексте Конституции Российской Федерации, принятой в достаточно непростое время, в условиях острого

политического конфликта между президентом и законодательной властью, что не могло не оставить свой отпечаток на Основном Законе Российской Федерации. Усилилось внимание к органам, которые, хотя и не относятся непосредственно к институтам власти, являются их вспомогательными инструментами, например, Государственный Совет Российской Федерации, обеспечивающий взаимодействие и координацию всех органов власти. Расширены требования к должностным лицам в сфере публичной власти, что соответствует сложившейся правоприменительной практике и задаче обеспечения национальной безопасности, способствует в целом повышению доверия населения к власти. При этом вопросы организации и функционирования публичной власти касаются не просто взаимоотношений внутри уже сложившейся системы органов публичной власти, но и учитывают произведенные изменения в структуре федеративного устройства. Речь идет о введении нового элемента в государственно-территориальное устройство Российской Федерации – федеральных территорий. Это предполагает и установление особенностей организации системы публичной власти на них.

Конституционные преобразования получили развитие в ряде уже принятых федеральных конституционных законов и федеральных законов¹, готовятся также к принятию другие акты.

¹См., например: Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»; Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»; Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и др.

Поскольку наиболее масштабные преобразования в системе организации государственной власти произошли на федеральном уровне, в российской юридической литературе основное внимание исследователей оказалось приковано именно к этому уровню [1–3 и др.]. Однако конституционные изменения были направлены не только на совершенствование государственной власти на федеральном уровне, они затрагивали все ветви власти и все территориальные уровни осуществления публичной власти.

Значительное внимание в рамках конституционной реформы уделялось местному самоуправлению, правда, в несколько ином аспекте: как элементу, который в наибольшей степени «выбивается» из единой системы организации публичной власти и нарушает целостность этой системы, чем препятствует ее развитию. Достаточно отметить, что три из четырех статей главы 8 Конституции Российской

Федерации, касающейся местного самоуправления, были переработаны и получили новую редакцию. Это предполагает дальнейшее развитие конституционной реформы, связанное с коррективами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако пока неясно, будет ли принята новая редакция данного законодательного акта либо дело ограничится внесением в него отдельных изменений. В любом случае они будут (и это очевидно) достаточно масштабными.

Конституционные преобразования затрагивают и уровень органов государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя, возможно, и не так явно, как другие уровни, поскольку напрямую об органах государственной власти субъектов Российской Федерации в поправках к конституции говорилось не так много и не так активно.

Основная часть

В целом необходимо отметить, что поправки, внесенные и в главу 3 («Федеративное устройство»), и в главу 8 («Местное самоуправление») Конституции Российской Федерации, носят достаточно обширный характер, однако однозначно сказать, как они скорректируют российскую модель федеративного устройства или местного самоуправления, пока весьма сложно, поскольку все они предполагают дальнейшую конкретизацию в российском законодательстве и предоставляют значительную дискрецию федеральному законодателю.

Однако отдельные направления конституционной реформы в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации уже проявили себя. Прежде всего хотелось бы обратить внимание на те преобразования, которые определили судьбу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В связи с внесением изменений в ст. 118 Конституции Российской Федерации и закреплением впервые на конституционном уровне понятия судебной системы Российской Федерации (до этого оно было только в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»)) из числа ее элементов были исключены конститу-

ционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации².

Эти суды осуществляют толкование конституций или уставов субъектов Российской Федерации и решают, соответствуют ли этим документам региональные нормативные правовые акты и акты муниципальных образований (муниципальные нормативные правовые акты). Таким образом, региональное конституционное (уставное) правосудие по своему предназначению призвано решать в субъектах Российской Федерации задачи, схожие с теми, которые на федеральном уровне возложены на Конституционный Суд Российской Федерации [4, с. 44; 5]. В России эти органы не осуществляли других судебных функций, в отличие от аналогичных органов некоторых зарубежных стран.

Для реализации конституционных установлений в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» было внесено изменение, согласно которому с 1 января 2023 г. признается утратившей силу ст. 27, посвященная конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации³.

Данные специальные органы конституционного правосудия (контроля) предусмотрены в конституциях (уставах) 56 субъектов Российской Федерации, но только в 24 из них приняты законы, регламентирующие их статус и порядок деятельности. Реально

²Судебную систему Российской Федерации теперь составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. В связи с закреплением в Конституции Российской Федерации понятия «судебная система Российской Федерации» можно обратить внимание на то, что тем самым был фактически подведен итог дискуссиям вокруг других возможных самостоятельных элементов судебной системы, например, административных судов. Теперь остаются, помимо Конституционного Суда Российской Федерации, только суды общей юрисдикции, арбитражные и мировые.

³См.: Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

же созданы и действуют на данный момент такие органы только в 16 субъектах Российской Федерации: в 13 из 22 республик, Санкт-Петербурге, Калининградской и Свердловской областях. Но и в этих субъектах Российской Федерации к 2023 г. (как отмечено выше, в связи с конституционными и законодательными преобразованиями) они будут упразднены.

Анализ правового статуса и деятельности этих органов позволяет предположить, что их упразднение обусловлено рядом причин.

Прежде всего низкой активностью субъектов Российской Федерации по созданию таких органов. «Многие считают, что именно сами региональные власти тормозили создание таких судов, поскольку не желали учреждать органы, которые вправе давать юридическую оценку их действиям и принятым ими нормативным правовым актам, а в некоторых случаях – даже отменять их действие» [6]. Слабой распространенности конституционных (уставных) судов в регионах, по мнению ряда ученых, способствовало наличие диспозитивных норм по их формированию в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 27 в действующей редакции) [7, с. 47]. В то же время нельзя не учитывать, что данный подход в полной мере соответствовал требованию Конституции Российской Федерации (ст. 77) о самостоятельном установлении субъектами Российской Федерации своей системы органов государственной власти. Можно сказать, что решение о создании таких органов изначально относилось Конституцией Российской Федерации к волеизъявлению субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель не навязывал в данном случае свою волю.

Нельзя не учитывать также и низкую загруженность самих региональных органов конституционного контроля в тех субъектах, где они функционировали. Действительно, даже в тех субъектах Российской Федерации, где такие суды имелись, активность этих органов была низкой, за исключением ряда регионов. Таким образом, основная причина такого явления – это низкая востребованность и, соответственно, эффективность данных органов

для развития правовой системы субъектов Российской Федерации и муниципальной правовой базы. При этом, несмотря на сложившуюся ситуацию, данные органы были относительно затратным элементом в структуре расходов субъектов Российской Федерации.

Следует иметь в виду и неэффективность законодательного обеспечения деятельности указанных органов, что связано с его явной недостаточностью на федеральном уровне и порой слабостью на уровне субъектов Российской Федерации⁴. Эти и, возможно, иные причины⁵ подтолкнули к исключению конституционных (уставных) судов из системы организации государственной власти субъектов Российской Федерации.

Некоторые эксперты считают, что их упразднение никак не повлияет на правовой климат, поскольку число региональных вопросов, которые могли относиться к их юрисдикции, крайне незначительно [8].

Однако, говоря об эффективности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, можно вспомнить и противоположные примеры, которые показывали их значение в системе органов власти субъектов Российской Федерации. Так, Конституционным Судом Республики Татарстан ежегодно выносилось от 30 до 40 решений, причем значительная их часть касалась вопросов защиты социальных прав граждан⁶. Таким образом, Конституционный Суд республики играл стабилизирующую роль, обеспечивая защиту прав и свобод граждан и оберегая общество от возможных социальных конфликтов.

Нельзя не отметить и роль данных органов как элемента сдержек и противовесов, который позволял давать оценку нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов на совершенно ином уровне, чем тот, что осуществлялся судами общей юрисдикции, поскольку критериями оценки здесь выступали конституционные нормы и принципы, в том числе и принцип справедливости. Они осуществляют правосудие посредством конституционного судопроизводства – специализированной

⁴Например, в некоторых законах субъектов Российской Федерации об этих судах отсутствовали указания на граждан как на субъектов обращения в конституционные (уставные) суды за защитой своих прав.

⁵Можно вспомнить решение Конституционного Суда Республики Ингушетия по вопросу об изменении границы данной республики с Чеченской Республикой, которое было признано Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным (см.: постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия “Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой” в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия»).

⁶См., например: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 26 декабря 2017 г. № 77-П «По делу о проверке конституционности пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и абзацев девятого и десятого Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 г. № 9838 (в редакции от 6 июля 2016 г.), в связи с жалобами граждан О. Н. Меркурьевой, А. И. Владимировой, С. К. Невирович и Л. В. Рагимовой».

формы правосудия, определенной в ст. 118 Конституции Российской Федерации. Эксклюзивный характер полномочий данных органов⁷ усиливает роль основных законов субъектов Российской Федерации, в том числе в части регламентации взаимоотношений внутри структуры региональных органов власти.

Таким образом, оценка этих органов носит достаточно противоречивый характер. В качестве альтернативы субъектам Российской Федерации предоставлено право создавать конституционные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Но насколько при этом будут соблюдаться гарантии независимости этих органов, а также как это может сказаться на эффективности будущих решений, предвидеть пока достаточно сложно. Не вполне ясно и какова будет правовая природа данных органов, круг их полномочий, юридическая сила принимаемых ими решений, как они будут формироваться и функционировать. Обратим внимание на то, что конституционные советы как квазисудебные органы обладают определенной спецификой организации и деятельности, в частности, они состоят из советников, к которым, как правило, не предъявляется специальных требований, как к судьям конституционных судов, в некоторых случаях они могут наделяться значительными полномочиями, принимать общеобязательные решения, применяемая процедура рассмотрения дел также характеризуется своеобразием.

Изменения в связи с конституционными поправками коснутся не только этих органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поправки к Конституции делают акцент прежде всего на функциональном аспекте единства системы публичной власти, хотя и не исключаются при этом иные аспекты такого единства (организационные, финансово-экономические). Естественно, это не означает, что обеспечение согласованного функционирования органов публичной власти следует воспринимать как основание для возможного нарушения принципов федеративного устройства Российской Федерации и местного самоуправления, их встраивания в единую административно-иерархическую систему, поскольку такая интерпретация противоречит конституционным принципам,

заложенным в ст. 5, 12 Конституции Российской Федерации.

Единство системы публичной власти обеспечивается Президентом Российской Федерации и Государственным Советом Российской Федерации, именно на них возложена задача обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов разных уровней публичной власти посредством координации их деятельности.

В связи с этим, соответственно, усиливается и роль координационных органов при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации (далее – главы субъектов Российской Федерации) и их взаимодействие с территориальными федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В настоящее время при главах субъектов Российской Федерации создается значительное количество координационных органов по самым различным направлениям, нередко их количество достигает нескольких десятков. Координационная функция разделена между различными координационными органами. Это особенно заметно, когда в субъекте Российской Федерации отсутствует один базовый орган по типу Государственного Совета, как, например, Координационный совет по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Республике Татарстан.

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Нижегородской области) создан координационный совет, включающий только представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (как, например, в Нижегородской области⁸), представители от органов местного самоуправления в него не входят, что сужает координационные возможности данного органа, поскольку соответствующая функция ограничена только одним «горизонтом».

Во многих субъектах Российской Федерации при их главах (например, при губернаторе Камчатского края) отдельно создан координационный совет глав муниципальных образований, соответственно, единого координационного совета, включающего

⁷Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» было указано, что при наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку в указанном случае в соответствии с ч. 1, 3 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и на основании законодательства субъекта Российской Федерации рассмотрение этих дел отнесено к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

⁸Координационный совет территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Нижегородской области.

представителей всех органов власти, действующих в субъекте Российской Федерации, также нет. Создание такого единого координационного органа способствовало бы повышению эффективности реализации координационной функции со стороны субъекта Российской Федерации. Это, конечно, не означает, что должны быть упразднены иные координационные органы.

При отсутствии конкретных нововведений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пока не вполне ясно, будут ли возложены соответствующие координационные функции с учетом принципа единства системы публичной власти на глав муниципальных образований так называемого второго уровня (муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением) в отношении органов местного самоуправления первого уровня (поселений, внутригородских районов).

Понятно, что каждое муниципальное образование самостоятельно при осуществлении своих полномочий, но интерпретация определения принципа единства системы публичной власти, данного в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2), позволяет предположить, что реализация координационной функции может быть возложена и на глав соответствующих муниципальных образований.

Следует отметить, что в вопросах конституционной регламентации разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения единства системы публичной власти наметилась некоторая нелогичность. Поправки в перечень предметов ведения Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации) лишь добавили неопределенности в вопросе о том, что представляет собой сфера федерального ведения (организация публичной власти). Дело в том, что наряду с отнесением данного предмета ведения к Российской Федерации, сохранила свое действие норма ст. 72 (ч. 1 п. «н»), относящая «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем установление общих принципов – это часть системы организации публичной власти, причем базовая. Оставление данных моментов в совместном ведении нарушает логику конститу-

ционного регулирования вопросов организации публичной власти. Обоснование этого, казалось бы, очевидного вывода требует обращения к решениям Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует отметить, что до принятия поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. законодательство страны практически не использовало термин «публичная власть», он употреблялся лишь в документах стратегического планирования: в стратегиях, программах, вслед за ними – в федеральных законах о федеральном бюджете, которые определяли финансирование государственных программ. В то же время данный термин достаточно прочно вошел в практику решений Конституционного Суда Российской Федерации, причем его использование отмечается уже с середины 1990-х гг.⁹

Говоря о единстве публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что оно является следствием установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления¹⁰. Установление общих принципов как раз и имеет своей целью обеспечение принципиального единства системы публичной власти в Российской Федерации.

На сегодняшний день общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления обозначены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В первом из названных законов есть даже специальная ст. 1 «Принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации». К их числу в ней отнесены государственная и территориальная целостность Российской Федерации, распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации и ряд других, которые по своей сути составляют основы конституционного строя Российской Федерации. Таким образом, на этих же принципах основывают свою деятельность и органы местного самоуправления, естественно, учитывая при этом правовую природу данных органов. Принципы единства системы публичной власти – те конституционные

⁹Одним из первых постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в котором использовался термин «публичная власть», было постановление от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”».

¹⁰См., например: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

начала, которые своим предназначением имеют обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации, определяют основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

И хотя в теоретическом плане эти вопросы еще предстоит дополнительно осмыслить и обосновать, тем не менее представляется, что более оправданным было бы установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнести к ведению Российской Федерации, поскольку они предопределяют всю организацию публичной власти, формирование ее системы. Что касается организации публичной власти, то эти вопросы можно было бы отнести к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поскольку последние также участвуют в данном процессе.

Сложившаяся в настоящее время в этой сфере конституционная регламентация может потребовать дополнительного обоснования со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. Во всяком случае, необходима достаточно серьезная работа по обеспечению внутренней согласованности положений измененного конституционного текста о разграничении предметов ведения.

Расширение перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации) в целом может потребовать усилить социальный блок органов исполнительной власти в организационной структуре субъектов Российской Федерации. Это прежде всего связано с требованием Основного закона о повышении внимания государства к вопросам организации системы здравоохранения, в том числе обеспечению оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Отдельно в Конституции Российской Федерации обращается внимание на вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, развитие системы воспитания и образования, в том числе непрерывного, усиление поддержки молодежи, защиту семьи, материнства, отцовства и детства, защиту института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для достойного воспитания детей в семье. В любом случае после трансформации этих предметов ведения в конкретные полномочия потребуются активизация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в этих направлениях.

В числе конституционных новелл следует назвать отнесение к ведению Российской Федерации вопроса об установлении ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе связанных с наличием гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Данное правовое решение учитывает единство публичной природы государственной и муниципальной службы, их взаимосвязь, которая, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих. Оно представляет собой один из принципов построения правовых институтов государственной гражданской и муниципальной службы, который, будучи закрепленным как в законодательстве о государственной гражданской службе, так и в законодательстве о муниципальной службе, является основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с определением правового статуса лиц, проходящих службу какого-либо из указанных видов¹¹.

В целом подход, предусматривающий закрепление требования об отсутствии вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, при замещении должностей в органах публичной власти различных территориальных уровней, уже длительное время реализуется в законодательстве Российской Федерации. Так, в 2006 г. соответствующее требование было закреплено в отношении депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); в 2011 г. – в отношении председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации; в 2015 г. – в отношении уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; в 2016 г. – в отношении членов общественных палат субъектов Российской Федерации и т. д.

В рамках конституционной модернизации требование об отсутствии вида на жительство или

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. №8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой».

иноного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, было закреплено непосредственно на конституционном уровне в отношении Президента Российской Федерации, сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы Российской Федерации, уполномоченного по правам человека, председателя Правительства Российской Федерации и его заместителя, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), судьи, прокурора.

Запрет замещения отдельных должностей в случае наличия не только гражданства иностранного государства, но и права постоянного проживания на территории иностранного государства видится оправданным. В связи с этим следует отметить, что, как правило, предоставление права постоянного проживания предполагает расширенный объем прав, свобод и обязанностей по сравнению с иными категориями иностранных граждан. Правовой статус иностранного гражданина, обладающего правом постоянного проживания, наиболее приближен к статусу гражданина соответствующего государства. При этом повышаются риски возможного возникновения конкурирующих обязательств у гражданина перед государством гражданской принадлежности и страной, где ему предоставлено право постоянного проживания, появления ситуаций конфликта интересов, которые могут сказаться на осуществляемой профессиональной служебной деятельности. В научной литературе в данном контексте также обращается внимание на опасность любой «системы двойной лояльности» [9, с. 25]. Установление требования по отсутствию вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, при замещении определенных должностей призвано минимизировать указанные риски, обеспечить дополнительную защиту государством гражданской принадлежности и общества.

Запреты и ограничения, связанные с осуществлением деятельности на государственной и муниципальной службе, не расцениваются как неправомерные, они обусловлены спецификой правового

статуса, который приобретается гражданином, общественной значимостью выполняемых им задач и функций. Гражданин, принимая решение осуществлять свою трудовую деятельность в органах государственной власти или местного самоуправления, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус должностного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре¹².

Вместе с тем следует отметить, что до внесения в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации, когда вопрос об установлении ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы был выделен в самостоятельный предмет ведения Российской Федерации, он рассматривался в определенной части и как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹³. Так, Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ч. 4 ст. 2) установлено, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации. Антикоррупционным законодательством предусмотрена возможность установить дополнительные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения не только в федеральном законодательстве, но и в законах субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актах (ст. 12.5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Таким образом, субъекты Российской Федерации посредством региональных нормативных правовых актов могли устанавливать дополнительные требования для замещения определенных должностей, при этом данная возможность многими из них была реализована. В частности, требование об отсутствии права постоянного проживания на территории иностранного государства при замещении государственных должностей соответствующих субъектов Российской Федерации предусмотрено законодательством Брянской, Костромской, Тамбовской областей, Республики Башкортостан¹⁴. Поправка к п. «т» ст. 71 Конституции

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Волфовича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»».

¹³ Согласно Конституции Российской Федерации федеральная государственная служба – предмет компетенции Российской Федерации, в то время как установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также административное законодательство, которым преимущественно регулируются вопросы государственной службы, – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

¹⁴ См., например: Закон Костромской области от 9 июля 2007 г. № 175-4-ЗКО «О государственных должностях Костромской области»; Закон Республики Башкортостан от 27 декабря 2007 г. № 505-З «О государственных должностях Республики Башкортостан»; Закон Тамбовской области от 1 июля 2011 г. № 18-З «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области»; Закон Брянской области от 1 августа 2014 г. № 54-З «Об отдельных вопросах статуса лиц, замещающих государственные должности Брянской области и муниципальные должности».

Российской Федерации изменила сложившуюся модель правового регулирования, на что обращается внимание в литературе [10].

В указанные федеральные законы пока не внесены необходимые изменения, поэтому сейчас сложно сказать, в каком объеме федеральный законодатель установит ограничения для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, однако видится очевидным, что это повлечет необходи-

мость последующей корректировки регионального законодательства. Следует подчеркнуть, что в Конституции Российской Федерации оговаривается возможность установить дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и судьям судов Российской Федерации, при этом они могут быть предусмотрены только федеральным законом.

Заключение

Конституционная модернизация, а также существенное обновление федерального законодательства обуславливают необходимость осуществления коррелирующих изменений законодательства субъектов Российской Федерации, при этом процесс обновления правовой базы идет неравномерно. Как показал мониторинг регионального законодательства, по состоянию на начало января 2021 г. почти половина субъектов Российской Федерации уже внесли изменения в свои конституции (уставы) в целях обеспечить их согласованность с обновленной Конституцией Российской Федерации: в частности, с учетом новелл ст. 72 Основного закона были уточнены перечни полномочий, реализуемых органами

государственной власти субъектов Российской Федерации, изменены нормы, регламентирующие порядок назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации, дополнены требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и др. Вместе с тем дальнейшая работа по обновлению региональной правовой базы с учетом конституционных изменений, в том числе в части регулирования статуса органов публичной власти, во многом зависит от тех правовых решений, которые будут приняты в обозримом будущем на федеральном уровне.

Библиографические ссылки

1. Безруков АВ. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России. *Конституционное и муниципальное право*. 2020;6:3–9. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-3-9.
2. Брежнев ОВ. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России. *Конституционное и муниципальное право*. 2020;7:3–6. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-3-6.
3. Малый АФ. О правовом содержании понятия «публичная власть». *Государственная власть и местное самоуправление*. 2020;7:8–12. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-7-8-12.
4. Минниханов РН, Демидов ВН. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. *Государство и право*. 2013;3:43–49.
5. Клеандров МИ. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ. *Российская юстиция*. 2015;6:2–7.
6. Евлоев ИМ. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? *Актуальные проблемы российского права*. 2020;10:141–150. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150.
7. Портнова ЕВ. К вопросу о причинах, тормозящих создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. *Российский судья*. 2019;10:45–50.
8. Макутина М, Рожкова Е, Веретенникова К, Дарбиниекс И. Судебная система пошла на сокращение. *Коммерсантъ*. 2020, 17 ноября.
9. Трусов НА. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: критический взгляд на отдельные вопросы техники и содержания проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2020;4:22–25. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-4-22-25.
10. Соколова ОС. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции. *Административное и муниципальное право*. 2020;6:1–9. DOI: 10.7256/2454-0595.2020.6.33634.

References

1. Bezrukov AV. The constitutional reform: the main areas and ways of the improvement of the public government structure in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020;6:3–9. Russian. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-3-9.
2. Brezhnev OV. The 2020 constitutional reform and the development of constitutional justice in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020;7:3–6. Russian. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-3-6.
3. Maly AF. On the legal content of the concept of public government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2020;7:8–12. Russian. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-7-8-12.
4. Minnikhanov RN, Demidov VN. [Constitutional justice in the subjects of the Russian Federation]. *State and Law*. 2013;3:43–49. Russian.

5. Kleandrov MI. In defense of the constitutional (charter) courts of subjects of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2015;6:2–7. Russian.

6. Evloev IM. Liquidation of constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation: a pattern or error? *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*. 2020;10:141–150. Russian. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150.

7. Portnova EV. [On the reasons hindering the creation of constitutional (statutory) courts of constituent entities of the Russian Federation]. *Rossiiskii sud'ya*. 2019;10:45–50. Russian.

8. Makutina M, Rozhkova E, Veretennikova K, Darbinieks I. [The judicial system has been reduced]. *Kommersant*. 2020, November 17. Russian.

9. Trusov NA. On the improvement of the regulation of some public government organisation issues: the critical view of separate issues of the technique and content of the draft of the law of the Russian Federation on the amendment of the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2020;4:22–25. Russian. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-4-22-25.

10. Sokolova OS. [Novelties in the Constitution of the Russian Federation in the area of corruption prevention]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020;6:1–9. Russian. DOI: 10.7256/2454-0595.2020.6.33634.

*Статья поступила в редколлегию 03.02.2021.
Received by editorial board 03.02.2021.*