

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031

В. В. Комарова*

Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты)

Аннотация. В статье на основе анализа Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», законодательства, актов и правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также практики преобразования Конституции России, актов Президента России рассматриваются некоторые вопросы конституционной реформы 2020 г., инициированной главой государства. Затронуты вопросы нового конституционного подхода к реализации принципа разделения властей, исследованы некоторые дополнительные полномочия Президента России в контексте их расширения; высказана авторская позиция о вынесении на конституционный уровень правовых явлений, укоренившихся в правовой действительности России, на примере терминов «публичная власть» и «поручение Президента Российской Федерации». Прослежена динамика становления и видовое многообразие поручений Президента Российской Федерации. Выделены некоторые новые для конституционного уровня термины и дефиниции, часть из которых может рассматриваться как цели в развитии общественной и государственной жизни. В работе формулируются авторские оценки и выводы, взгляд на происходящие преобразования Конституции России и одновременно предлагается продолжить научные дискуссии по вопросу реализации предлагаемых конституционных новелл.

Ключевые слова: Конституция; преобразование; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации; Президент России; скрытые полномочия; акты Президента России; поручение; публичная власть; принцип разделения властей; конституционное право.

Для цитирования: Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 22—31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031.

© Комарова В. В., 2020

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
msal_kpr@mail.ru

Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues)

Valentina V. Komarova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
msal_kpr@mail.ru

Abstract. On the basis of the analysis of Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation as of March 14, 2020, No 1-FKZ “On improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public power,” legislation, acts and legal standings of the Constitutional Court of the Russian Federation, as well as the practice of transforming the Constitution of Russia, and Presidential directives, the author investigates some issues concerning the Constitutional Reform 2020 initiated by the Head of the State. The paper examines the issues of the new constitutional approach to the implementation of the principle of separation of powers, some additional powers of the President of Russia in the context of their expansion. The author argues her view concerning consideration of some legal phenomena rooted in the legal reality of Russia at the constitutional level on the example of the terms “public power” and “instructions of the President of the Russian Federation.” The author monitors the dynamics of formation and manifoldness of instructions of the President of the Russian Federation. The paper highlights some terms and definitions that are new for the constitutional level, some of which can be considered as goals in the development of public and state life. The paper formulates author’s assessments and conclusions, author’s opinion concerning the ongoing transformations of the Constitution of Russia and, at the same time, it is proposed to continue scientific discussions devoted to the implementation of the proposed constitutional novellas.

Keywords: Constitution; transformation; Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation; President of Russia; implied powers; acts of the President of Russia; mandate; public power; principle of separation of powers; constitutional law.

Cite as: Komarova VV. Konstitutsionnaya reforma 2020 goda v Rossii (nekotorye aspekty) [Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):22—31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031. (In Russ., abstract in Eng.)

Конституция в любой стране — основа жизнедеятельности государства и общества, закрепляющая не только статус-кво того соотношения сил и достижений, бытующих на момент ее принятия, но и программу на будущее развитие. Время от времени требуются закрепление в конституционном тексте результатов выполненных задач и постановка новых целей. Для этого существуют несколько форм и процедур — начиная от разработки и принятия нового Основного закона, до постепенного его преобразования посредством имеющихся в правовой действительности способов.

Конституционное преобразование текста в России оформляется законами о поправках в главы с 3 по 8, и указами Президента Российской Федерации по внесению в ст. 65 Конституцию Российской Федерации изменений. Пересмотр

Конституции России сегодня без федерального конституционного закона о конституционном собрании невозможен. О преобразовании текста посредством толкований и правовых позиций Конституционным Судом России, по сути, дискуссия не завершена, но уже не имеет такого накала, как в начале пути.

Нормы Федерального закона от 04.03.1998 №-33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» были востребованы спустя более 10 лет после его принятия: в конце 2008 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ были увеличены сроки полномочий Президента РФ (с 4 до 6 лет) и Государственной Думы (с 4 до 5 лет), введен обязательный ежегодный отчет Правительства России в Государственной Думе. В 2014 г. были приняты еще два Закона РФ о поправке к Кон-

ституции РФ, затрагивающие Верховный Суд и прокуратуру, Совет Федерации. Изменения ст. 65 Конституции России указами Президента РФ касались названий субъектов Федерации, их численности.

Конституционная реформа 2020 г. в России официально началась 15.01.2020, когда Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию были предложены изменения в Конституцию Российской Федерации, после чего была созвана рабочая группа¹, состоящая из представителей практически всех сфер жизни страны (научной, образовательной, культурной, спортивной), парламентариев, государственных и общественных деятелей — представителей институтов гражданского общества.

По результатам деятельности рабочей группы 20.01.2020 Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Официальными представителями Президента России при его обсуждении в обеих палатах Федерального Собрания были назначены А. А. Клишас, П. В. Крашенинников и Т. Я. Хабриева², которые одновременно стали сопредседателями рабочей группы, создав условия для доктринального обеспечения законодательных предложений главы государства.

Рабочая группа при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении изучила

более 1 000 предложений о поправках³. Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству были рекомендованы и одобрены палатой 206 поправок, а 174 поправки были отклонены⁴.

Законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был принят Государственной Думой в третьем чтении 11.03.2020 и направлен в Совет Федерации, который на своем пленарном заседании его одобрил. Все 85 субъектов РФ в лице своих законодательных (представительных) органов государственной власти также выразили одобрение данным поправкам в Конституцию.

Без сомнения, требуются анализ предложенных Президентом изменений в Конституцию, принятого Государственной Думой 11.03.2020 Закона РФ о поправке к Конституции РФ во взаимосвязи с отдельными элементами основ конституционного строя, конституционно-правового статуса органов и должностных лиц, оценка возможных пределов изменения Конституции без искажения ее фундаментальных основ и принципов, проявляющихся во всех сферах общественной жизни. Неизменные основы конституционного строя и предлагаемые элементы механизмов их реализации не только сказываются на эффективности системы организации публичной власти, на отраслевых правовых механизмах, условиях реализации прав и свобод человека, но и влияют на правосознание граждан, ощущение стабильности и уверенности в

¹ Распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (15.01.2020).

² Распоряжение Президента РФ от 20.01.2020 № 6-рп // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2020).

³ Выступление П. В. Крашенинникова на пленарном заседании Государственной Думы : стенограмма пленарного заседания от 10.03.2020.

⁴ Таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к принятию, и таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству к отклонению — к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: www.sozd.duma.gov.ru (29.03.2020).

устойчивом развитии страны, доверие к системе публичной власти.

Без сомнения, представляет особый практический интерес изучение вопросов нового конституционного подхода к реализации принципа разделения властей в контексте конституционной реформы 2020 г. в России — это самостоятельный предмет для изучения и научного осмысления. Поскольку Закон РФ о поправке к Конституции РФ называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», прежде всего кратко остановимся на этих аспектах.

Олег Емельянович Кутафин и ранее отмечал дефектность норм, закрепляющих принцип разделения властей⁵. Очевидно, что новые поправки в Конституции предлагают по-новому взглянуть на реализацию принципа разделения властей, полномочия Президента и Совета Федерации, независимость судебной системы и всего правосудия.

В соответствии с новыми изменениями значительно расширились полномочия Президента и законодательной ветви власти в их влиянии на судебную ветвь.

В соответствии с Законом о поправке к Конституции России возникли новые возможности для появления скрытых полномочий, вытекающих из общих формулировок, подразумеваемые текстом Конституции, но достаточно четко и однозначно не сформулированные, как, например, предлагаемое в ст. 80, п. 2: «Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по поддержанию гражданского мира и согласия в стране».

Согласно ст. 110, «Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента России».

Диспозитивное закрепление права Президента России распустить Государственную Думу

и назначить новые выборы в соответствии со ст. 111, п. 4, Конституции также, по нашему мнению, становится возможностью скрытых полномочий до тех пор, пока не будут законодательно закреплены критерии для принятия главой государства того или иного решения.

Пример расширения полномочий главы государства: Законом предусмотрена редакция ст. 129, п. 4, предусматривающая возможность назначения на должность и освобождаться от должности Президентом РФ иных прокуроров, если такой порядок установлен федеральным законом. До момента принятия такового, по нашему мнению, это скрытые полномочия, вытекающие из неконкретизированного текста Конституции России.

По твердому убеждению автора, простого решения в доктринальном обосновании конституционных новелл как в научной плоскости, так и в процессе разработки и законодательного закрепления механизмов их реализации в судебной практике, безусловно, не предвидится.

Конституционный Суд РФ уже сейчас в своем заключении о конституционности не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ, указал, что «конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов»⁶.

Некоторые новаторства Закона о поправке 2020 г. требуют дополнительного обоснования их практической значимости с учетом национальной идеи, инкорпорируемой в текст Конституции (например, инородный, по мнению автора статьи, термин «сенаторы»).

⁵ Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex russica. 2007. № 4. С. 610—622.

⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных

Некоторые правовые явления, бытующие в правовой действительности России, Законом о поправках 2020 г. вынесены на конституционный уровень. Это, например, касается термина «публичная власть» и «поручение Президента Российской Федерации».

Термин «публичная власть» (ст. 80) до предложения его в текст Конституции России получил широкое распространение как в научной среде, так и в общественной жизни после его использования и объяснения в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 24.01.1997 «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»⁷ Конституционный Суд РФ определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти; в постановлении от 15.01.1998 «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”»⁸ Суд повторил свой тезис о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной; в постановлении от 30.11.2000 по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» указал о праве граждан на участие — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования⁹.

Постановлением от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»¹⁰ Конституционный Суд РФ, указывая на самостоятельность местного самоуправления, проявляющуюся в вопросах определения структуры его органов, подтвердил, что она служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия. Можно сделать вывод о том, что выделение двух разновидностей единой публичной власти народа в Российской Федерации — государственной власти и муниципальной власти никем не оспаривается, более того — создаются механизмы единства публичной власти.

В этой ситуации вынесение на конституционный уровень термина «публичная власть» видится как закрепление достигнутого и желание дополнительной защиты, имеющейся для норм Конституции России.

Термин «поручение Президента Российской Федерации», введенный Указом Президента в российскую правовую действительность, Законом о поправке 2020 г. вводится в конституционный текст (в ст. 113, 115).

вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. № 56. 17.03.2020.

⁷ Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

¹⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

В Конституции России (ст. 83—89) закрепляются полномочия главы государства, большая часть которых осуществляется и оформляется с помощью нормотворчества: Президент РФ издает нормативные правовые и правовые акты. Статьей 90 Конституции РФ закреплено право Президента РФ издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны, и установлены ограничения: они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам. Общеизвестно, что указы выступают в качестве основного вида правовых актов, принимаемых Президентом РФ при реализации им своих конституционных полномочий, а распоряжения являются организационно-оперативными актами — адресуются узкому кругу лиц, ограничены во времени — выполняют вспомогательную функцию в деятельности главы государства.

Конституционными ограничениями нормотворчества Президента России можно назвать запрет издавать указы по вопросам, уже регламентированным законом; по вопросам, в отношении которых Конституция РФ содержит прямые указания на то, что они должны быть регламентированы федеральным конституционным или федеральным законом.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ, для случаев, когда Конституция не детализирует порядок действий Президента, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и требованием ч. 3 ст. 90. Издание же Президентом указов, выполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, вытекает из его конституционных полномочий по обеспечению исполнения кон-

ституционных предписаний и согласованного функционирования органов государственной власти (ст. 80) и не нарушает установленного Конституцией России разграничения компетенции между органами государственной власти на федеральном уровне (по горизонтали) при условии соблюдения конституционных ограничений, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих актов законодателем¹¹.

В практической деятельности главы государства, как показывает ее анализ, встречаются и иные способы оформления реализуемых Президентом России полномочий — поручения, указания, директивы, перечень поручений.

Так, Указом Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»¹², закреплено: «Поручения и указания Президента Российской Федерации даются в целях реализации его конституционных полномочий. Поручения Президента Российской Федерации содержатся в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, а также в директивах Президента Российской Федерации или оформляются в установленном порядке на бланках со словом “Поручение”. Поручения Президента Российской Федерации могут оформляться в виде перечней поручений Президента Российской Федерации».

Отметим, что, несмотря на отсутствие упомянутых терминов в распоряжении Президента России от 05.02.1993 № 85-рп (ред. от 12.01.2010) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации»¹³, их существование и достаточно активное использование следует из Указов Президента России от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001)

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

¹² СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

¹³ СЗ РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

«Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹⁴, от 02.05.1996 № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»¹⁵, от 06.11.1996 № 1536 (ред. от 28.06.2005) «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации»¹⁶, от 28.05.2004 № 699 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации»¹⁷.

Так, основными функциями Государственно-правового управления Президента РФ являются подготовка проектов не только указов и

распоряжений, но и поручений Президента, их согласование, редактирование проектов.

Перечни поручений Президента Российской Федерации, как показывает их изучение, самые разные. Их анализ позволил выделить достаточное количество оснований для классификации, приведем некоторые из них.

Поручения Президента Российской Федерации могут быть классифицированы:

- по субъектам-адресатам: Председателю Правительства¹⁸ и членам Правительства¹⁹;
- по субъектам, участвующим в формировании поручений: с участием органов при Президенте — Государственного совета²⁰, Совета законодателей²¹; Совета по развитию физической культуры и спорта²², Совета по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей²³; с участием институ-

¹⁴ «Проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации, затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительства Российской Федерации, согласованные в установленном порядке с заинтересованными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, направляются Правительству Российской Федерации поручением Президента Российской Федерации или письмом Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Указанные проекты актов Президента Российской Федерации подлежат рассмотрению в Правительстве Российской Федерации не более чем в 5-дневный срок со дня получения соответствующего проекта» (см.: Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697).

¹⁵ «Подготовка проектов таких указов, распоряжений в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации осуществляется в установленные сроки (п. 3)» (см.: Указ Президента РФ от 02.05.1996 № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2257).

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5241.

¹⁷ СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

¹⁸ Поручение Председателю Правительства Дмитрию Медведеву (утв. Президентом РФ 13.06.2019 № Пр-1035).

¹⁹ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 23.07.2019 № Пр-1427).

²⁰ Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом РФ 12.12.2019 № Пр-2549ГС); Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом РФ 12.10.2019 № Пр-2094ГС).

²¹ Перечень поручений по итогам встречи с Советом законодателей (утв. Президентом РФ 28.05.2019 № Пр-932).

²² Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию физической культуры и спорта (утв. Президентом РФ № Пр-2397).

²³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей (утв. Президентом РФ 14.10.2019 № Пр-2132).

- тов гражданского общества — с представителями общественности²⁴, с руководителями российских печатных средств массовой информации²⁵, общественной организации «Российские студенческие отряды»²⁶, с бизнес-сообществом²⁷ и др.;
- по результатам проведенных мероприятий: по итогам пленарных заседаний, форумов²⁸, телемостов²⁹; совещаний³⁰ и рабочих поездок и встреч³¹; прямых линий с Владимиром Путиным³²;
 - по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента РФ по различным вопросам (жилищным и электронной промышленности³³) и др.;
 - по сферам жизнедеятельности и определенным вопросам: в сфере здравоохранения — по вопросам модернизации здравоохранения³⁴ и иммунобиологическим лекарственным препаратам³⁵; в сфере образования — о господдержке лиц, проявивших выдающиеся способности и поступивших в магистратуру³⁶, по вопросу обеспечения подготовки актеров³⁷, об образовательных центрах³⁸ и др.³⁹; в сфере экологии — по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоров-

²⁴ Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности в городе Светлогорске Калининградской области (утв. Президентом РФ 08.01.2020 № Пр-27) ; Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности Дальнего Востока (утв. Президентом РФ 25.10.2019 № Пр-2196).

²⁵ Перечень поручений по итогам встречи с руководителями российских печатных средств массовой информации (утв. Президентом РФ 25.09.2019 № Пр-1983).

²⁶ Перечень поручений по итогам встречи с активом молодежной общественной организации «Российские студенческие отряды» (утв. Президентом РФ 12.12.2019 № Пр-2552).

²⁷ Перечень поручений по итогам заседания наблюдательного совета АСИ, встречи с лидерами техпроектов и компаний НТИ и посещения выставки «Конструкторское бюро АСИ» (утв. Президентом РФ 25.10.2019 № Пр-2199).

²⁸ Перечень поручений по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума (утв. Президентом РФ 21.09.2019 № Пр-1949).

²⁹ Перечень поручений по итогам телемоста с участниками движения «Ворлдскиллс» (утв. Президентом РФ 23.11.2019 № Пр-2391).

³⁰ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 14.01.2020 № Пр-36).

³¹ Перечень поручений по итогам рабочей поездки в Иркутскую область 2 сентября 2019 г. (утв. Президентом РФ 12.09.2019 № Пр-1815) ; Перечень поручений по итогам встречи с руководителями угледобывающих регионов (утв. Президентом РФ 24.08.2019 № Пр-1707).

³² Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ № Пр-1180) // URL: <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 04.07.2019 ; Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ 26.06.2018 № Пр-1076).

³³ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам жилищного строительства (утв. Президентом РФ 17.07.2019 № Пр-1382) ; Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента, направленных на развитие электронной промышленности и электронной компонентной базы (утв. Президентом РФ).

³⁴ Перечень поручений по итогам совещания по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения (утв. Президентом РФ 02.09.2019 № Пр-1755).

³⁵ Перечень поручений по вопросам производства и обращения иммунобиологических лекарственных препаратов (утв. Президентом РФ 20.07.2019 № Пр-1413).

³⁶ Перечень поручений по господдержке лиц, проявивших выдающиеся способности и поступивших в магистратуру (утв. Президентом РФ 29.07.2019 № Пр-1495).

³⁷ Перечень поручений по вопросу обеспечения подготовки актеров (утв. Президентом РФ 16.09.2019 № Пр-1829).

³⁸ Перечень поручений по итогам посещения образовательного центра «Сириус» (утв. Президентом РФ 18.09.2019 № Пр-1929).

лению⁴⁰, о ликвидации последствий паводков⁴¹ и наводнений⁴².

Таким образом, обращаясь к вопросу о «скрытых» полномочиях Президента РФ и об источниках, можем сделать вывод о легализации бытующих форм работы главы государства: сначала его актом были закреплены используемые новые виды актов (поручения). В соответствии с Законом о поправке к Конституции России термин «поручение» теперь закреплен и на конституционном уровне: согласно ст. 113 Председатель Правительства России организует его работу в соответствии с Конституцией страны, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации; согласно ст. 115 Правительство России издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации.

С нашей точки зрения, об институционализации скрытых полномочий Президента России можно судить по реально действующему «поручительскому праву» — не только потому, что поручения Президента России сегодня насчитывают многие десятки, но и по имеющейся ответственности за их невыполнение. Ярким примером могут стать перечни поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденных Президентом РФ 16.03.2018, 05.12.2016 № Пр-2346, 05.12.2014; письмо Минтруда России от 29.01.2018 № 13-5/10/П-546 «О Перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с представителями общественных организаций

и профессиональных сообществ, оказывающих содействие инвалидам»; поручение Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года» и др.

Право Президента России издавать поручения из скрытых, т.е. не указанных в Конституции (первичные скрытые полномочия), скрытых не указанных в законе (вторичные скрытые), но вытекающих из общих формулировок⁴³ полномочий трансформировалось в конституционно закрепленное.

Достаточно большое количество новых, не обозначенных отраслевым законодательством и жесткими правовыми рамками терминов, которые, без сомнения, требуют не только инкорпорирования в правовую действительность, но и теоретического обоснования. Примерами могут быть термины «публичный правопорядок» (ст. 125), «федеральная территория» (ст. 67), «историческая правда» (ст. 67.1), «государствообразующий народ» (ст. 68), «общекультурная идентичность», «культурная самобытность» (ст. 69, 71).

В тексте Конституции России появляется «общественное здоровье», «ответственное отношение к здоровью». Отметим, что отраслевое законодательство зарубежных стран закрепляет индивидуальные обязанности по охране здоровья. В условиях пандемии вопросы здравоохранения и права на охрану здоровья и медицинскую помощь приобрели иное, весьма актуальное, значение.

³⁹ Перечень поручений по итогам встречи со студентами и аспирантами Уральского федерального университета имени Б. Н. Ельцина (утв. Президентом РФ 21.08.2019 № Пр-1657).

⁴⁰ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению (утв. Президентом РФ 12.09.2019 № Пр-1818).

⁴¹ Перечень поручений по итогам совещания о ликвидации последствий паводка в ДФО (утв. Президентом РФ 28.09.2019 № Пр-2009).

⁴² Перечень поручений по итогам совещания о мерах по ликвидации последствий наводнения в Иркутской области (утв. Президентом РФ 23.07.2019 № Пр-1430).

⁴³ Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6 (46). С. 15—23.

Термины «взаимное доверие, политическая и социальная солидарность» (ст. 75.1), «гражданский мир и социальное единство» (ст. 80) — закрепление новых, актуальных целей и задач как ответ на вызовы времени. Термин «международный мир и безопасность» (ст. 79.1) в рамках современной правовой действительности, глобализации и угрозы суверенитету, безопасности государства чрезвычайно важен не только для отдельно взятой страны, но и для всего мира.

Термин «взаимодействие» в предыдущей редакции Конституции использовался один раз, в Законе о поправке 2020 г. мы встречаем его трижды, как правило, в отношении местного самоуправления.

Излишне напоминать об отсутствии легального определения термина в отраслевом законодательстве и разнообразии подходов к его доктринальному наполнению.

Такого рода новеллы конституционного текста — план законодательной деятельности по созданию механизмов реализации.

Один из многих, безусловно, положительных примеров Закона о поправке 2020 г. — расширение перечня актов, которые граждане могут обжаловать в Конституционный Суд России, внедрение предварительного нормоконтроля. Предварительный конституционный контроль обладает рядом достоинств, ведь его целью является обеспечение устранения конституционных нарушений в превентивном порядке, до вступления в юридическую силу соответствующего акта; обеспечение стабильности действу-

ющего нормативного правового регулирования; избежание отмены нормативных правовых актов и пересмотра принятых во исполнение неконституционной нормы решений.

Вызовы времени потребовали внедрения в конституционный текст дополнительных механизмов реализации конституционных ценностей, новых для конституционного текста терминов и дефиниций, часть из которых может рассматриваться как цели в развитии общественной и государственной жизни.

В заключение отметим следующее. По твердому убеждению автора, простого решения в доктринальном обосновании конституционных новелл как в научной плоскости, так и в процессе разработки и законодательного закрепления механизмов реализации, в судебной практике, не предвидится. Научные дискуссии по вопросу реализации предлагаемых конституционных новелл, разработанные научным сообществом модели, совместное их инкорпорирование в правовую действительность органами власти и институтами гражданского общества, каждым гражданином России, без сомнения послужат на благо нашей страны.

Безусловно, конституционные преобразования не ограничиваются процедурными аспектами — они включают в себя переосмысление, законодательное приведение правовой системы в соответствие с конституционными изменениями и новеллами, в последующем их внедрение предстоит не только в правоприменение, но и в правосознание.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6 (46). — С. 15—23.
2. Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex russica. — 2007. — № 4. — С. 610—622.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Komarova V. V. Skrytye polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii: voprosy teorii i praktiki // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutaafina (MGYuA). — 2018. — № 6 (46). — S. 15—23.
2. Kutafin O. E. Probely, analogiya i defekty v konstitucionnom prave // Lex russica. — 2007. — № 4. — S. 610—622.