

УДК 242

**СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ:
ОТ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ НАЧАЛА 1990-Х
ДО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК-2020**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация: В статье выявляются особенности конституционного регулирования публичной власти в альтернативных проектах новой российской конституции, которые разрабатывались, публиковались и обсуждались после распада СССР в 1991 г., и в действующей Конституции России 1993 г. с учетом ее изменений, включая конституционные поправки-2020. В этой связи нужно заметить, что за период горбачевской «перестройки (1985-1991 гг.) в советском государстве уже произошли существенные изменения во многих аспектах общественно-политической и социально-экономической жизни, и прежде всего это касалось центробежных отношений, когда в конце перестройки многие бывшие союзные республики проявили стремление выйти из состава СССР и обрести статус самостоятельных государств. Нужно также иметь в виду, что в последние годы существования советского государства был провозглашен принцип гласности, и у советских граждан появилась возможность свободно как генерировать информацию самого разнообразно тока, так и получать ее в средствах массовой информации, открытие многих архивов и т.д. В этих условиях в России в начале 1990-х гг. началась активная дискуссия о том, какой быть государственности в постсоветской России, и в этом контексте стали разрабатываться различные конституционные проекты, в которых ключевым был вопрос о системе публичной власти. Дело в том, что в СССР функционировали Советы разных уровней как органы государственной власти, начиная от сельсовета и заканчивая Верховным Советом СССР, который объявлялся «высшим» органом

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

власти, и соответственно система имела иерархический характер, в то время как на рубеже 1990 г. уже стала доминирующей мысль о принципе разделения властей; очень важным также был вопрос о соотношении полномочий на разных территориально-публичных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Представлены также основные изменения, внесенные в действующую Конституцию России, включая известные поправки 2020 г.

Ключевые слова: перестройка, публичная власть, конституция, альтернативные проекты, государство, демократия, общество.

***PUBLIC AUTHORITY SYSTEM IN RUSSIA:
FROM CONSTITUTIONAL DRAFT OF THE EARLY 1990S
TO CONSTITUTIONAL AMENDMENTS OF 2020***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract: The article identifies the features of constitutional regulation of public power in alternative drafts of the new Russian constitution, which were developed, published and discussed after the collapse of the USSR in 1991, and in the current Constitution of Russia of 1993, taking into account its changes, including the constitutional amendments of 2020. It should be noted that during the period of Gorbachev's perestroika (1985-1991) significant changes had already occurred in many aspects of socio-political and socio-economic life in the Soviet state, and above all this concerned centrifugal relations, when at the end of perestroika many former Soviet republics showed a desire to leave the USSR and acquire the status of independent states. It should also be borne in mind that in the last years of the Soviet state, the principle of glasnost was proclaimed, and Soviet citizens had the opportunity to freely generate information of the most diverse types, as well as receive it in the me-

dia, the opening of many archives, etc. Under these conditions, in Russia in the early 1990s, an active discussion began about what kind of statehood there should be in post-Soviet Russia, and in this context various constitutional projects began to be developed, in which the key issue was the system of public authority. The fact is that in the USSR, Soviets of different levels functioned as bodies of state power, starting from the village council and ending with the Supreme Soviet of the USSR, which was declared the "highest" body of power, and accordingly the system had a hierarchical nature, while at the turn of 1990, the idea of the principle of separation of powers had already become dominant; the issue of the relationship of powers at different territorial-public levels (federal, regional, municipal) was also very important. The main changes made to the current Constitution of Russia are also presented, including the well-known amendments of 2020.

Keywords: perestroika, public power, constitution, alternative projects, state, democracy, society.

В самом начале 1990-х гг. вопрос о том, какой должна быть будущая государственность постсоветской России, волновал многие общественные и политические структуры, граждан и других представителей общества. В наиболее серьезном политико-правовом виде это находило отражение в нескольких проектах Конституции Российской Федерации, разработанных различными заинтересованными организациями, и прежде всего политическими партиями и государственными деятелями. Один из ключевых аспектов в каждом конституционном проекте касался системы публичной власти, на чем и делается акцент в последующем анализе ряда таких проектов.

Начнем с проекта Конституции Российской Федерации, разработанного под руководством А.А. Собчака (1992 г.) [1, с. 446-492]. Здесь указывалось, что государственную власть в России представляют и осуществляют: законодательную власть - Федеральное законодательное собрание (состоящее из двух палат: Государственная Дума и Сената, формируемые по примеру США); ис-

полнительную власть - Правительство РФ; судебную власть - Верховный Суд РФ, суды и судьи системы правосудия РФ. Государственную власть в субъектах Федерации (республиках и губерниях) образуют соответствующие законодательные и исполнительные органы. За пределами государственной власти и автономно от нее действует муниципальное самоуправление: городские головы, мэры, казацкие атаманы, старшины, старосты сел и деревень, другие главы муниципальной власти и создаваемые при них исполнительные органы. Президент РФ объявлялся «главой государства, его высшим должностным лицом», избираемым всенародно на 5 лет. Его полномочия сходны с полномочиями, определенными в действующей Конституции РФ. Здесь представляет интерес организация судебной власти. Назначение судей, кроме судей Верховного Суда РФ и мировых судей, производится по представлению Магистратуры, внесенному по результатам конкурса. Магистратура представляет собой автономное, независимое от законодательной и исполнительной власти учреждение, в которое избираются судьи, должностные лица юстиции, профессора правоведения, представители парламента и др. Высшую Магистратуру РФ возглавляет Президент РФ. Федеральные судьи назначаются Президентом РФ, судьи губернских судов назначаются губернаторами. Порядок назначения судей республиканских судов определяется законодательством республик. Мировые судьи утверждаются в порядке, устанавливаемом законами России и республик.

Своеобразным был проекте Конституции Российской Советской Федерации, разработанный группой депутатов-коммунистов (1993 г.) [1, 551-589]. Согласно этому проекту высшим представительным органом государственной власти и единственным законодательным органом РФ являлся Верховный Совет РФ, состоящий из двух равночисленных палат - Совет Республик (избирается при равной норме представительства) и Федеральный Совет (50% избирается от национально-территориальных округов, другие 50% - от территориальных округов, которые образуются в краях и областях, в городах Москве и Санкт-Петербурге по нормам представительства). Высшим исполнительным и

распорядительным органом государственной власти РФ является Совет Министров (правительство) РФ, председатель которого избирается Верховным Советом РФ из числа кандидатов, выдвинутых депутатскими группами и фракциями. Состав СМ РФ назначается Верховным Советом РФ по предложению Председателя СМ РФ после одобрения правительственной программы. Должность Президента РФ отсутствует, и это единственный проект с таким подходом. В субъектах Федерации госорганы власти формируются аналогичным образом (Советы и их исполкомы, причем последние подотчетны как «своим» Советам, так и вышестоящим исполкомам). Местные Советы являются главным звеном местного самоуправления и прямо называются органами власти (но слово «государственной» отсутствует), при этом решения нижестоящих Советов могут быть отменены вышестоящими Советами (в случае нарушения законодательства). Структура, штаты, руководители подразделений исполкомов на местном уровне утверждаются соответствующим местным Советом по согласованию с вышестоящими Советами. Проектом предусматривался Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Арбитражный суд РФ, суды общей юрисдикции, при этом все суды образуются на началах выборности судей и народных заседателей. В данном проекте очевидно стремление авторов-коммунистов сохранить ряд позиций Конституции РСФСР.

В проекте Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ (председатель комиссии Р.И. Хасбулатов, секретарь О.Г. Румянцев, 1993 г.) [1, с. 493-550] единственным представительным и законодательным органом являлся Верховный Совет РФ - федеральный парламент, состоящий из двух палат: Государственной Думы и Федерального Собрания. Президент РФ, являясь высшим должностным лицом, возглавлял исполнительную власть; предусматривалась также должность вице-президента. Президент назначал Председателя и членов Правительства с согласия Верховного Совета. Судебную власть осуществлял Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, другие суды согласно закону о судострой-

стве. Судьи, кроме мировых судей, несменяемы. В республиках и других субъектах Федерации формировались представительные и исполнительные органы госвласти, причем избираемые главы республик (главы администраций) не могли быть смещены Президентом РФ. Исполнительные органы власти субъектов Федерации входили в единую систему исполнительной власти РФ. Местное самоуправление в виде Советов (земств), местных администраций отграничивалось от госвласти. Данный проект первоначально считался «официальным», однако в результате острого противостояния Б.Н. Ельцина и Верховного Совета статус «официального» получил проект Конституционного Совещания [2, с. 86].

Что касается проекта действующей Конституции России 1993 г., то нужно заметить, что тогда, в середине 1993 г., инициатива разработки проекта конституции в рамках официальных органов власти и управления, была Президента РФ Б.Н. Ельцина, который, собственно, после многих и довольно острых и даже драматических перипетий политико-правового характера, сформировал Конституционное Совещание (Указы от 12 мая и 2 июня 1993 г.), которое в итоге добрило уточненный президентский проект, вынесенный на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. (об этом есть немало работ, в том числе И. Марино [3]) и ставший в итоге действующей Конституцией РФ. Имелись и другие проекты будущей Конституции России. По большому числу из них рядом авторов были даны довольно нелицеприятные оценки. Так, по мнению В. Шейниса, «предложения и проекты выражали разные, часто несовместимые интересы и типы юридического мышления. Инфляция идей на тему, как лучше конституционно обустроить Россию, в какой-то мере стала напоминать ... графоманские упражнения» [4, с. 891]. Однако такая оценка представляется излишне категоричной. Не будем забывать, что первые постсоветские годы в уже новой России очень многие граждане, будучи на большом политико-эмоциональном подъеме, стремились принять участие в обустройстве будущего своей страны, предлагая свои варианты при обсуждении конституционных проектов, публи-

ковавшихся в средствах массовой информации, и, разумеется, далеко не все из них являлись знатоками конституционного права.

А проявленная активность может свидетельствовать о высоком потенциале российского гражданского общества (этот потенциал, к сожалению, пока реализуется в небольшой степени). Как бы ни было, но 12 декабря 1993 г. граждане России большинством голосов от числа проголосовавших (58,43%) при участии 58 187 775 человек (54,8% от общего числа лиц, обладавших избирательным правом) на всенародном голосовании приняли Конституцию РФ[5], которая после официального опубликования итогов голосования 25 декабря 1993 г. вступила в силу и по-прежнему является действующей. Здесь в начальной редакции еще не использовался термин «публичная власть» и речь шла о «власти народа», «государственной власти». В ст. 10 закрепляется принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Организация власти в самых общих чертах определена в ст. 11 и 12 Конституции России: на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ; на уровне субъектов Федерации - образуемые ими органы государственной власти; на местном уровне – органы местного самоуправления. В других главах Конституции РФ указанные властные структуры получают более подробное регулирование.

С тех прошло уже более трех десятилетий. За прошедшие время конституционно-правовое регулирование публично-властных отношений подвергалось изменениям (в виде Законов РФ о поправках к Конституции РФ) четыре раза. Так, Законом РФ от 30 декабря 2008 г. Президент РФ стал избираться не на 4, а на 6 лет; Государственная Дума – не на 4, а на 5 лет. Правительство РФ обязывалось представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. Законом РФ 5 февраля 2014 г. изменились и уточнялись некоторые позиции в регулировании судебной ветви государственной власти, в частности, был упразднен Высший Арбитражный Суд. Законом РФ от

21 июля 2014 г. изменен порядок формирования Совета Федерации, в частности, Президент РФ получил полномочие делегировать в этот орган сенаторов – представителей РФ (до 10% от общего числа членов Совета Федерации – представителей субъектов Федерации). Но наиболее масштабные изменения в тексте Конституции России произошли сравнительно недавно – когда Закон РФ от 14 марта 2020 г. получил одобрение во время всероссийского голосования 1 июля 2020 г. И теперь в Конституции России появилась категория «публичная власть» (ч. 1 ст. 67, п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, п.»б» ч. 5.1 ст. 126, ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132, ст. 133).

Соответственно было введено понятие «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80), куда, согласно ч. 3 ст. 132, входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционные поправки-2020, равно как и процедура их одобрения, вызвали неоднозначную реакцию в правовой литературе («диаметрально противоположные оценки» [6, с. 151]). На наш взгляд, эти поправки более объективно отражают изменившиеся общественные отношения в стране, особенно в сфере местного самоуправления. Вместе с тем, несмотря на поправки, конституционная конфигурация публичной власти федерального уровня не претерпела существенных изменений. Однако в текущих законах, принимаемых в развитие конституционных норм, имели место значительные изменения, касающиеся уровней субъектов Федерации и местного самоуправления.

Так, вместо действовавшего ранее ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999 г.) [7], в который было внесено множество изменений и дополнений посредством 159 федеральных законов, был принят новый закон – ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" [8]. Еще больше не «повезло» институту местного самоуправления – в принятый в 2003 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]

изменения и дополнения, причем очень существенные, вносились почти двести раз (!). Более того, данный закон будет заменен новым, где статус органов публичной власти на местном уровне вновь будет реформирован - проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» уже прошел первое чтение в Государственной Думе [10], и вероятно в 2025 г. соответствующий закон будет принят. В этом проекте заметно расширено полномочия органов государственной власти в части участия в решении вопросов местного значения, то есть, речь идет об определенном сужении полномочий местной власти. И такой подход, очевидно, будет отвечать реальному положению; дело в том, что первоначальная идея самостоятельности местного самоуправления и соответствующие нормы Конституции России 1993г., как эмоционально выражается В.Л. Люцер, «изолировали местное самоуправление от остальной власти, поставили крест на публичной власти как таковой» [11, с. 47]. Крест, конечно, не был поставлен, но эффективного взаимодействия властей действительно пока нет, равно как нет ожидаемого еще в начале 1990-х гг. эффективной деятельности органов местного самоуправления, в частности, применительно к крупным городам в литературе отмечается, что «решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения городских агломераций - задача явно не муниципального масштаба» [12, с. 13], и практика лишь подтверждает этот тезис. По этому поводу в литературе высказываются различные мнения, в том числе в публикациях последних лет [13; 14; 15; 16; 17 и др.].

Указанный подход по трансформации концептуально мы поддерживаем, поскольку он отражает фактические складывающиеся отношения, когда органы местного самоуправления объективно не справляются с возложенными на них вопросами местного значения, и без поддержки региональных структур не всегда удастся обеспечивать права жителей муниципальных образований, находящиеся в компетенции местной власти. Такое положение свидетельствует о том, что именно на региональном и местном уровнях наблюдаются наиболее серьез-

ные проблемы в системе публично-властных отношений. Соответственно основная направленность законодательных изменений заключается в расширении властных полномочий федеральных органов публичной власти и, соответственно, в сужении полномочий региональных и муниципальных органов публичной власти.

Приведенные выше конституционные изменения, как нам представляется, обуславливаются объективными причинами и историческими традициями, и вносятся, что называется, не от хорошей жизни. Дело в том, что не все региональные и далеко не все муниципальные властные структуры, как отмечалось выше, в состоянии должным образом решать вопросы, входящие в круг их компетенции, то есть субъектам Федерации и муниципальным образованиям не удалось реализовать в необходимой мере предоставленную публично-властную самостоятельность, которой не было в СССР; соответственно имеет место неполное обеспечение конституционных прав граждан, и тогда вынуждены включаться федеральные структуры власти. Европейский вектор организации публичной власти, определенный в начале 1990-х гг., оказался все же поспешным шагом: в Европе уже имелся громадный опыт – в отличие от новейшей России, только-только вышедшей из советских властных вертикалей публичной власти.

Не забудем также, что, как показывает исторический опыт, управление громадной страной с многонациональным населением и огромным разнообразием условий проживания в разных ее частях требует повышенных полномочий центральной власти. Это, разумеется, не значит, что российский конституционализм в дальнейшем не будет расширяться. Но для этого изначально должен быть достигнут соответствующий уровень гражданского общества, тогда и публично-властные отношения обретут необходимую гармонию, отвечающую современным цивилизационным принципам, что, безусловно, найдет отражение в будущей новой российской конституции.

Библиографический список

1. Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. документов / Сост. Упоров И.В., Старков О.В. - М.: Юрлитинформ, 2013. 592с.
2. Жилин А.Д. Разработка Конституции России и политические альтернативы в начале 1992 года // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 4 (13). С. 86-93.
3. Марино И. Конституционное совещание 1993 года: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. 2014. № 1. С. 95-106.
4. Шейнис В. Власть и закон: Политика и Конституция в России в XX–XXI веках. М.: Мысль, 2014. 1180 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12. 01. 2025).
6. Медушевский А.Н. Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 151.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.12.2024).
8. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.12.2024).
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12. 01. 2025).
10. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 03.11.2024).
11. Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и

местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42-49.

12. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского ун-та. Серия: «Гуманит. науки». 2020. № 2. С. 9-16.

13. Адонина С.Ю., Михеева Т.Н. Местное самоуправление в реформе публичной власти // Образование и право. 2023. № 3. С. 92-96.

14. Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России №3 (86). 2022. С. 251-256.

15. Мусинова Н.Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. №2. С. 77-84.

16. Еремин А.Р. Гарантии реализации местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2023. № 11. С. 260-266.

17. Шульц А.Э. Единая система публичной власти. Вопрос о централизации и вызовы обществу // Закон и право. 2024. № 12. С. 133-137.

Оригинальность 75%