

практической конференции : в 2-х ч. — Уфа : ОМЕГА САЙНС, 2016. — С. 120.

2. Щитченко Д. В. Трудности в формировании территориальных подразделений Росгвардии / Д. В. Щитченко // Войска национальной гвардии Российской Федерации в системе органов обеспечения безопасности : сборник научных статей Межвузовской научно-практической конференции. — Новосибирск, 2017. — С. 25.

3. Акулов А. А. Основы формирования территориальных подразделений Росгвардии / А. А. Акулов, А. Г. Асеев // Войска национальной гвардии Российской Фе-

дерации в системе органов обеспечения безопасности : сборник научных статей Межвузовской научно-практической конференции. — Новосибирск, 2017. — С. 21.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал РАНХиГС)

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного и гражданского права и процесса
E-mail: kafupk@vrn.ranepa.ru
Тел.: 253-84-51

УДК 323.21

**А. А. Слинко,
В. А. Гвоздев**

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ И ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: в статье анализируются конституционные изменения, предложенные Президентом Российской Федерации В. В. Путиным и их влияние на региональную политику. Отмечается, что практически все предложенные трансформации положительно отразятся на региональной политике. Подчеркивается, что современные реформы находятся в общем русле государственных преобразований во многих странах мира. В исследовании делается вывод о сбалансированных конституционных изменениях, с одной стороны, расширяющих полномочия президента, с другой стороны, усиливающих prerogatives представительной власти. Современное сильное государство должно иметь антикоррупционную направленность, на что нацелена система мер по контролю над судебной системой. Отмечается, что изменения в организации местного самоуправления сделают его существенно более эффективным

Ключевые слова: конституционный процесс, региональная политика, эффективность управления, укрепление государства, глобальные изменения.

UDC 323.21

**A. A. Slinko,
V. A. Gvozdev**

CONSTITUTIONAL PROCESS IN RUSSIA AND SPECIFICS OF REGIONAL POLITICS

Abstract: the article analyzes the constitutional changes proposed by the President of the Russian Federation V. V. Putin and their impact on regional politics. It is noted that almost all the proposed transformations will have a positive impact on regional politics. It is emphasized that modern reforms are in the general line of state transformations in many countries of the world. Studies conclude balanced constitutional changes, on the one hand, empowering full powers of the President, and on the other hand, reinforcing prerogatives of the representative power. A modern strong state should be anti-corruption, which is what the system of measures to control the judicial system is aimed at. In the issue, it is noted that changes in the organization of local self-government will make it significantly more effective.

Key words: Constitutional process, regional politics, management efficiency, strengthening of the state, global changes.

Введение

Президентом Российской Федерации предложены конституционные поправки, направленные на усиление социальных гарантий гражданам России и уточнение полномочий органов власти. Проблема трансформации Основного закона встала на повестку дня в связи с целым комплексом сложных изменений глобального и регионального характера.

Говорить о каком-то новом феномене в конституционных и политических процессах пока преждевременно. Впервые о поправках в Конституцию Президент РФ В. В. Путин заявил в послании Федеральному собранию 15 января 2020 года, которое стало началом исторического момента выкорчёвывания бедности, глубоко пустившей корни в России. [1] Президентом РФ были предложены конституционные поправки, направленные, в том числе, на усиление социальных гарантий гражданам РФ.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации была принята более четверти века назад, Президент РФ считает, что ее потенциал еще не исчерпан, и заложенные в ней фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека по-прежнему остаются прочной ценностной базой для российского общества. Однако назрела необходимость внесения некоторых поправок в действующий документ.

13 февраля 2020 года В. В. Путин провёл встречу с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Основной закон Российской Федерации. На встрече Президент подчеркнул: «Для меня важно, чтобы этот закон о поправках к Конституции вступил в силу только после подведения итогов всероссийского голосования, чтобы это был реальный плебисцит, и чтобы именно граждане России были авторами этих поправок в Основной Закон» [2].

Усиление роли президентской власти в условиях глобального кризиса

Проблема конституционных изменений остро стала перед многими государствами, придерживающимися президентской или полупрезидентской формы организации власти.

В частности, если анализировать международный опыт, то в Соединенных Штатах президент является одновременно главой исполнительной власти и главой государства. В XX веке происходит усиление роли

президента и его администрации. Наряду с исключительными полномочиями президента, которые прописаны в Конституции, Конгресс США передает ему делегированные полномочия и законодательно закрепляет их. Эта тенденция продолжилась и в XXI веке, усиление президентской власти вызвано и проблематикой глобальной конкуренции с Китаем, и необходимостью противостоять глубоким противоречиям в партийной политике внутри страны. Однако президент и Конгресс США, вынужденные делить властные полномочия, по-прежнему остаются соперниками в борьбе за власть. Ультиматум и дедлайн стали основными инструментами политического торга между институтами власти, конфликтность представляет на сегодняшний день доминирующую характеристику их взаимоотношений. [3] Наблюдается возвращение к раннему конституционализму, когда приоритет исполнительной власти над представительной был в целом очевиден и для массы современников, и для политической элиты.

В США их «историческая» конституция XVIII века характеризуется отсутствием широкого спектра социальных прав, которое не компенсируют поправки к ней. В итоге США получили ситуацию политического тупика, когда с конца 1970-х годов блокируются все серьёзные предложения по социальной политике. Другими словами, по мнению Д. Брейди и Г. Волдена, в США сложился застойный режим, исключающий принятие важных и конструктивных решений, и начался процесс окостенения элит, неспособных к разработке новых решений [4].

Отсутствие социального блока в американской конституции делает её достаточно архаичной по сравнению с европейскими основными законами. Поэтому возникло устойчивое электоральное движение, возглавляемое демократом Б. Сандерсом, которое получило условное название «американские социалисты». В его идеологической основе — позиция известного американского учёного Н. Хомски, сформулированная в его программной работе «Реквием по американской мечте» [5].

Во Франции речь идёт о глубоких трансформациях всей общественно-политической сферы, затрагивающих как принципиальные основы режима Пятой республики, так и отношения между областью политики и обществом. Сам институт президентства вырос из

политической практики разных этапов бонапартизма [6]. Рост роли и значения института президентства на современном этапе вызван двумя принципиальными и жёсткими коллизиями — это, во-первых, распад традиционной партийной системы, а во-вторых, социальные протесты профсоюзов и движения «жёлтых жилетов». Выступления «желтых жилетов» заставили власти Франции свернуть налоговую реформу и затормозить продекларированные изменения в пенсионной системе, на рынке труда, в здравоохранении и др.

Так, Э. Макрон свой программный труд назвал «Революция» [7] и провозгласил, среди прочего, и обязательные изменения в Конституции. Характерно, что нынешняя ситуация во Франции отмечена углубляющимся социальным кризисом, который потребовал укрепления позиции премьер-министра, жёсткого контроля над силовым блоком [8]. При этом антиправительственные выступления проходили кроме социальных и под политическими лозунгами замены представительной демократии прямой — референдумами «гражданской инициативы». Итогом этих событий стала «дорожная карта» Макрона, в которой зафиксирована ревизия действующей Конституции 1958 года и избирательной системы.

В контексте развития общемировых тенденций в конституционном процессе можно прийти к следующему выводу. Планирующиеся изменения в российской Конституции соответствуют общемировому тренду демократизации и усиления влияния регионов на центр принятия решений. С другой стороны, современный конституционализм во многом исключает ослабление президентской власти. Наконец, социальные права должны быть подчёркнуты и усилены в любой современной конституции.

Особенности современного конституционного процесса и проблемы эффективного управления в регионах

Если рассмотреть предложения Президента по изменению Конституции, то станет очевидным их глубокая связь с необходимостью трансформировать и усилить региональную политику. В России, в отличие от США и Франции, особое значение имеет укрепление региональной политики, которая в условиях анклавной экономики имеет судьбоносный фундаментальный смысл. Наконец,

в России прогресс в развитии страны возможен лишь в случае эффективного выстраивания стратегии развития регионов даже на самых верхних этажах властной вертикали [9].

Одна из поправок заключается в том, что в Конституции должна быть закреплена роль Госсовета — органа при президенте, в который входят главы субъектов федерации, члены правительства, спикеры Госдумы и Совета Федерации, полпреды президента в федеральных округах. Смысл этого предложения — повышение эффективности управления регионами, создание ситуации, когда бюрократически «утопить» и «заболтать» острые проблемы регионального управления не удастся. Важен, таким образом, контроль за деятельностью управленческих кадров региона, а это вполне соответствует управленческому механизму и задачам института Госсовета. Проблема — в легитимизации самого процесса реализации конкретных ключевых решений по жизненно важным для страны вопросам.

Механизму обратной связи центра и регионов посвящено предложение, в соответствии с которым роль парламента должна быть изменена. Сейчас президент получает согласие Госдумы на назначение премьера, после чего сам назначает его и всех министров. Этот порядок В. В. Путин предложил изменить. Госдума должна получить право утверждать председателя правительства, чью кандидатуру предлагает глава государства. Также нижняя палата парламента сможет по представлению премьера утверждать всех вице-премьеров и министров. Президент после этого лишится права отклонять утверждённых Госдумой глав министерств и будет обязан их утвердить. Увеличение полномочий Госдумы здесь очевидно способствует децентрализации власти, а, кроме того, вполне совпадает с традициями европейского конституционализма. Децентрализация способствует более активной политике глав министерств в отношении регионов и проектов, направленных на регионы.

Очень важно и предложение В. В. Путина об обязательных консультациях с Советом Федерации по утверждению глав силовых ведомств. Идея Президента достаточно проста: сильная президентская республика означает прямой контроль со стороны президента над армией и правоохранительной системой. Но кадровая политика при этом

должна быть максимально прозрачной. Предложение Президента, безусловно, усиливает контроль над рядом аспектов деятельности силовых министерств в регионах, поскольку именно Совет Федерации играет ведущую роль в представительстве регионов в высшем эшелоне российских элит.

Еще одно предложение по изменению политической системы России заключается в том, что в Конституции должны быть закреплены принципы единой системы власти, разрыв между государственными и муниципальными органами власти должен быть устранён. Реальные полномочия местного самоуправления нужно расширить. В этом предложении устраняется давняя политическая коллизия между декларативностью местного самоуправления и его реальным наполнением [10]. Все теории местного управления однозначно отмечали рост роли государства в управлении местными делами. Отныне декларативность и имитация эффективной работы госорганов на местах устраняется, исчезает проблема финансирования деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление встраивается в действующую систему, его полномочия расширяются, и искусственная коллизия уходит в прошлое, закрывая путь демагогии, неэффективности и застою. В современных условиях роль и значение центра в региональных проектах возрастает и не подвергается сомнению.

Крайне важны и предложения Президента по изменению положения чиновников и главы государства. Особое значение для регионального управления имеет положение о том, что руководителям федеральных органов власти, депутатам, министрам, судьям и главам субъектов Федерации должно быть запрещено иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства. Тем самым начинается процесс очищения органов власти от иностранных влияний, часто мешающих нормальному функционированию государства. При этом в регионах неконструктивное влияние чуждых государственной политике элементов ощущается особенно остро.

Важно предложение Президента отрешать от должностей судей Конституционного и Верховного суда через Совет Федера-

ции по представлению президента. Этим, во-первых, пресекаются коррупционные практики, возникшие в условиях эволюции российского демократического общества, а, во-вторых, начинается очищение от кадров, влияющих на российскую судебную систему и попавших под влияние чуждых России правовых систем. В регионах стабилизация судебной системы особенно важна в условиях становления антикоррупционной государственности, повышения социальной ответственности бизнеса и устранения устаревших административных актов и положений.

Одна из важнейших поправок направлена на закрепление приоритета Конституции. Требования международного законодательства и договоров, равно как и решения международных органов, должны действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничение прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции РФ.

20 января 2020 года Президент внёс в Государственную Думу проект федерального закона о поправках к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В президентской рабочей группе на рассмотрении находится уже более 500 различных предложений от граждан и организаций со всей страны. В Общественной палате Воронежской области обсудили законопроект 24 января 2020 года. Члены палаты поддержали федеральную инициативу единогласно, отметив, что предлагаемые изменения своевременны. Подобные заседания сейчас проводят во всех регионах страны, выработанные замечания и предложения затем направляются в Общественную палату России. После анализа мнения регионов передадут в рабочую группу по внесению поправок в Конституцию [11].

14 февраля 2020 года было подписано «Распоряжение об обеспечении участия граждан в решении вопросов о внесении изменений в Конституцию». Этот документ дал старт подготовке к общероссийскому голосованию по поправкам к Основному Закону нашей страны. Подготовиться к голосованию «по вопросу одобрения изменений» Президент поручил всем органам государственной власти федерального и регионального уровней, органам местного самоуправления, а также иным госорганам и организациям [12]. Но

непосредственно подготовкой и проведением этого мероприятия займется Центральная избирательная комиссия РФ и избиркомы субъектов федерации (в том числе Воронежской области), а также территориальные и участковые избирательные комиссии на местах. Всероссийское голосование будет организовано на основе действующего федерального закона «О выборах Президента РФ» [13].

Выводы

Общепроизводная тенденция существенно трансформировалась: от мейнстрима «слабого» гибридного государства произошел разворот в сторону укрепления государства как на Востоке, так и на Западе. И такой неожиданный разворот мирового развития нашел отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию. Речь идет именно о том, чтобы сохранилась президентская республика, но чтобы усиленный вариант президентской республики не означал ослабления народовластия. Поэтому прозвучали важные предложения и по расширению полномочий президента, и по усилению прерогативы представительной власти, и по контролю над судебной системой. Это позволит государству сделать действительно сильным. Государство кардинально изменилось по сравнению с 1990-ми, 2010-ми годами, его нужно укреплять, и изменения, предлагаемые Президентом, направлены именно на это [14].

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента — исторический момент выкорчевывания бедности — политолог А. А. Слинько. — URL: <https://regnum.ru/news/polit/2830235.html>
2. ЦИК начал подготовку к всероссийскому голосованию по поправкам в Конституцию. — URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3239938>
3. Журавлева В. Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США / В. Ю. Журавлева. — М. : ИМЭМО РАН, 2011. — 163 с.
4. Brady D. W. Volden Cr. Revolving Gridlock: Politics and Policy from Jimmy Carter to George W. Bush, Oxford, 2005
5. Chomsky Noam. Requiem for the American Dream: The 10 Principles of Concentration of Wealth & Power. Seven Stories Press, 2017

6. Обичкина Е. О. Франция на рубеже XX-XXI веков: кризис идентичности : монография / Е. О. Обичкина. — М. : МГИМО, 2003. — 137 с.

7. Emmanuel Macron. Révolution. C'est notre combat pour la France. XOéditions, — Paris, 2016.

8. Рубинский Ю. Франция: «второй акт» Э. Макрона / Ю. Рубинский // Аналитическая записка. — 2019. — № 32 (№ 183). — URL: www.instituteofeurope.ru/ptblications/analytics

9. Слинько А. А. Политические процессы в регионе в условиях социально-экономической стабилизации / А. А. Слинько, П. П. Дьяков // Регион: системы, экономика, управление. — 2018. — № 1 (40). — С. 164—169.

10. Слинько А. А., Современные тенденции в политическом управлении и актуальные проблемы муниципальной политики в РФ / А. А. Слинько, Е. Н. Митяева // Среднерусский вестник общественных наук. — 2019. — Т. 14. № 3. — С. 92—107.

11. Общественная палата Воронежской области поддержала «конституционную реформу». — URL: <https://riavrn.ru/news/obshchestvennaya-plata-voronezhskoy-oblasti-podderzhala-konstitutsionnuyu-reformu/>

12. Распоряжение об обеспечении участия граждан в решении вопросов о внесении изменений в Конституцию. — URL: <http://kremlin.ru/acts/news/62790>

13. Воронежский избирком начинает готовиться к голосованию по изменению Конституции. — URL: http://tv-gubernia.ru/novosti/politika/ prezident/voronezhskij_oblzbirkom_nachinaet_gotovitsya_k_golosovaniyu_po_izmeneniyu_konstitucii/

14. Предложения Путина направлены на укрепление государства — политолог А. А. Слинько. — URL: <https://regnum.ru/news/polit/2830211.html>

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

*Слинько А. А., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления
E-mail: aleksandr_slinko@mail.ru*

*Гвоздев В. А., аспирант
E-mail: aspirant@vrn.ranepa.ru*