

СИСТЕМА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Барашков Евгений Олегович *

Студент

e.barashkov02@bk.ru

*ФГБОУ ВО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва»,
Саранск, Россия

Аннотация:

Автор проводит обзор и анализ некоторых конституционных поправок, изменяющих баланс системы разделения властей в Российской Федерации. Сделаны промежуточные выводы относительно влияния конституционных новелл на форму правления в современной России.

Ключевые слова:

разделение власти; Конституция; государство; политическая система; республика; президент; поправки к Конституции (конституционная реформа 2020 года).

УДК 342.33

DOI: 10.24411/2658-6932-2022-10000

Для цитирования: Барашков Е. О. Система разделения властей в Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 года // Контентус. – 2022. – № 2. – С. 34 – 42.

Принцип разделения властей был впервые предложен Д. Локком и оформлен в полноценную политико-правовую доктрину Ш. Монтескье. В России принцип разделения властей впервые нашел свое закрепление в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года. Примем во внимание, что до 1993 года действовала Конституция РСФСР 1978 года, в которой отсутствовал четкий и ясно изложенный принцип разделения властей. Верховный Совет РСФСР и Президент РСФСР неоднократно вмешивались в деятельность друг друга, что не могло не сказаться на стабильности политической ситуации в государстве. После конституционного кризиса 1993 года и принятия новой Конституции РФ 1993 года, сложилась диспропорция в распределении полномочий между тремя

ветвями власти и сосредоточении их преобладающего объема властных полномочий у Президента РФ. Однако прошло уже достаточно много времени, ситуация в стране в целом стабилизировалась, и соответственно, одной из важнейших задач государства становится стремление к реальному обеспечению баланса полномочий в триаде ветвей власти.

Представляется, что в ходе конституционной реформы 2020 года были осуществлены важные шаги по перераспределению властных полномочий между субъектами, указанными в 11 статье Конституции РФ 1993 года [1]. Кстати, поправки, затронувшие принцип разделения властей на сегодняшний момент, пожалуй, являются одними из самых дискуссионных в политико-правовых трудах, посвященных конституционной реформе.

Обзор конституционных новелл следует начать с Главы государства, инициатора конституционной реформы 2020 года, которому изначально было посвящено 19 поправок. Указанные поправки следует рассматривать во взаимосвязи с поправками: в правовом статусе Правительства РФ – 26 поправок; Федерального Собрания Российской Федерации – 33 поправки; судебной власти и прокуратуры – 23 поправки [12]. Особо следует отметить введение законодателем новой для федеральной Конституции правовой категории «публичная власть». Как справедливо отмечается в юридической литературе «...под знаком его богатства и широты стало возможным развить многие положения конституционного строя и организации власти в одном законе о поправке» [8]. Это позволило быстро принять разные по предмету поправки.

В частности, в главе 4 Конституции РФ поправками 2020 г. были осуществлены следующие важные изменения. Во-первых, были повышены требования к кандидату, претендующему на должность Президента РФ: увеличен возрастной ценз до 35 лет и ценз оседлости с 10 до 25 лет. Введена норма, требующая от кандидатов наличие гражданства РФ и отсутствие ранее имевшихся документов, подтверждающих наличие иностранного гражданства или подданства, а также иных документов, дающих право на проживание в иностранном государстве. Во-вторых, произошло «обнуление сроков» Президента РФ, путем исключения термина «подряд», что вызвало недовольство общественности и особенно оппозиционных политических сил. В-третьих, согласно поправкам Президент РФ после прекращения исполнения своих полномочий наделен неприкосновенностью, лишить которого может только Совет Федерации Федерального Собрания (далее СФ). В-четвертых, отныне деятельность Президента РФ также направлена на поддержку гражданского мира и согласия в стране, а также на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти. В-пятых, экс-президент получил право стать пожизненным сенатором в верхней палате парламента [2].

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать о том, что значение Президента РФ в российской модели разделения властей еще более усилилась за счет расширения, увеличения и без того большого объема прав и полномочий.

Особо следует подчеркнуть значение поправок, затронувших характер взаимоотношений Главы государства с другими органами власти и должностными лицами. Так, например, значительно усилились позиции Президента РФ в отношении к Правительству РФ, соответственно, полномочия Председателя Правительства РФ были несколько сокращены. Согласно внесенным изменениям, Председатель Правительства теперь лишь определяет основные направления деятельности Правительства РФ и осуществляет организацию его работы в соответствии федеральным законодательством, а также согласно указам, распоряжениям и поручениям действующего Президента РФ. Глава государства после утверждения нижней палатой парламента, предложенных кандидатур, назначает на должности Председателя Правительства РФ, его заместителей, а также федеральных министров. Федеральных министров «силового блока» назначает на должности Глава государства после проведения консультаций с верхней палатой парламента. Кроме всего прочего, Президент РФ принимает отставку всех вышеуказанных лиц. Причем, согласно новым конституционным положениям Президент РФ не наделен правом отказа в назначении на должности лиц, кандидатуры которых были утверждены нижней палатой российского парламента. Как известно, предыдущая редакции Конституции РФ не содержала права членов Правительства РФ подавать в отставку по одному, предусматривалась только коллективная отставка. Теперь же Президент РФ имеет право в любой момент, без объяснения причин отправить в отставку не только весь состав Правительства РФ, но и каждого члена в отдельности. Причем, он не обязан с кем-либо консультироваться (согласовывать) при принятии решения об отставке. Нововведениями в сфере исполнительной власти предусмотрено значительное количество обязанностей в сфере обеспечения, содействия, развития социально-экономической политики государства, за реализацию которой Председатель Правительства РФ обязан нести персональную ответственность непосредственно перед Главой государства. Таким образом, рассматриваемый блок поправок конституционно сохранил и укрепил сложившуюся практику двойного подчинения министерств и других федеральных органов исполнительной власти Правительству РФ и Президенту РФ.

Проведенный анализ внесенных в Конституцию РФ 1993 года, а также положения нового Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», не только свидетельствуют об усилении президентской власти в исполнительной сфере,

а фактически подтверждают отнесение Президента РФ к данной ветви государственной власти. Хотя, как известно, и до конституционной реформы 2020 года были доктринальные обоснования его принадлежности к этой власти. Так, например, С.А. Авакьян отмечал, что «Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ и что в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды является Президент РФ» [8].

Теперь для такого вывода аргументов стало еще больше. Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, определяет, какими органами он руководит лично, а какие управляются Правительством РФ. Еще одним интересным моментом, является то, что в шести пунктах 1 статьи вышеуказанного федерального конституционного закона, Президент РФ упоминается 5 раз, хотя, казалось бы, закон в первую очередь о Правительстве РФ [3]. Логическим продолжением того, что Президент РФ фактически относится к исполнительной власти, является усовершенствованная норма ч.1 ст. 110. В ней указано, Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации под общим руководством Главы государства.

Однако, с формально-юридической точки зрения, говорить о том, что Президент РФ относится к исполнительной власти, нельзя. Согласно Конституции РФ 1993 года он Глава государства, который не входит в систему разделения властей, осуществляет контрольно-координационные функции по отношению к другим ветвям власти, в том числе и исполнительной. Это подтверждается учреждением еще в 2000 году Государственного Совета РФ, который благодаря конституционной реформе 2020 года получил закрепление в федеральной Конституции. Данный государственный орган создан для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе Президента РФ и трех ветвей власти [4]. Интересным представляется мнение Н.А. Бобровой, которая отмечает, что наблюдается совпадение части полномочий Президента РФ и Государственного Совета РФ, а именно – определение основных направлений, как внутреннеполитического, так и внешнеполитического курсов государства. Следует согласиться с автором, так как действительно в этой части полномочия Президента РФ и Государственного Совета РФ полностью совпадают. При этом Президент РФ может возложить на Государственный Совет РФ иные задачи, имеющие важное государственное значение [10].

Расширились полномочия Президента РФ и в отношении обеих палат федерального парламента. Важной новеллой стало то, что теперь

Президент РФ имеет право отклонять и федеральные конституционные законы, направлять его обратно в нижнюю палату парламента в тех ситуациях, когда Конституционный Суд РФ даст заключение, о несоответствии их положениям действующей Конституции РФ.

Государственная Дума Российской Федерации была наделена правом получения ежегодных отчетов от Центрального Банка России. Также ей было предоставлено право согласования (обсуждения) кандидатур министров, за исключением министров «силового блока». При этом Президент РФ обязан назначить министрами те кандидатуры, которые обсудила и предложила Государственная Дума. Об этом нововведении было сказано сразу же в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года, с акцентом на то, что это серьезное увеличение полномочий нижней палаты парламента, и, в целом, укрепление ее статуса [6]. Однако стоит учесть один нюанс. Теперь у Главы государства появилось третье основание роспуска Государственной Думы Российской Федерации, которое нашло закрепление в ч.4 ст.112. Согласно норме, если нижняя палата трижды отклонит кандидатуры, которые предоставил Председатель Правительства РФ для утверждения нижней палатой, а при этом в Правительстве РФ останутся вакантными более 1/3 должностей (исключение составляют должности федеральных министров «силового блока»), то Глава государства имеет право распустить Государственную Думу Российской Федерации, назначить новые выборы и лично назначить на должности, предложенные Председателем Правительства РФ. Важно отметить, что изменилась формулировка ч.4 ст.111, теперь Президент РФ не обязан распустить нижнюю палату и назначать новые выборы, если она трижды не утвердила кандидатуру Председателя Правительства РФ. Таким образом, за Президентом РФ сохранились мощные рычаги давления на нижнюю палату, при номинальном увеличении ее полномочий после внесения поправок.

В свою очередь, у СФ расширены полномочия в сфере судебной власти и прокуратуры. Теперь назначение и освобождение от должностей судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ осуществляется сенаторами Российской Федерации, после их представления Президентом РФ. Также верхняя палата консультирует Главу государства при назначении на должности министров «силового блока», а также практически всех прокуроров. С.А. Авакьян считает, что это было необходимо для поддержки общей линии политики Президента РФ и лоббировании нужных законопроектов. В дополнение, СФ получил право на запрос от прокуратуры ежегодных отчетов о состоянии законности и правопорядка в государстве. Нижняя и верхняя палата поменялись полномочия в отношении назначения на должность председателя Счетной Палаты РФ, теперь это право

перешло СФ. Рассматриваемое изменение, по мнению С.А. Авакьяна, связано с составом палат федерального парламента. В нижней палате при её многопартийности могут быть дискуссии вокруг кандидатуры председателя Счетной Палаты РФ, в СФ, скорее всего, их не будет [7].

Кстати, такое расширение полномочий верхней палаты, в научном обществе было воспринято неоднозначно. Например, Н.П. Боброва считает, что усиление полномочий СФ – всего лишь ширма, за которой скрывается реальное усиление полномочий Президента РФ. Еще в 2014 году была установлена президентская квота, назначаемых Президентом РФ представителей Российской Федерации. Поправками 2020 года закреплено новое название членов верхней палаты – «сенаторы», а также увеличена квота до 30 сенаторов, 7 из которых назначаются пожизненно Главой государства за особые заслуги. Таким образом, произошел перевес в сторону представителей от исполнительной власти, которой руководит Глава государства, что позволяет предположить зависимость СФ в принятии решений в интересах Президента РФ [9].

Относительно судебной власти и прокуратуры, был продолжен курс реформ 2014 года. По мнению И.А. Умновой-Конюховой, поправки 2020 года настолько значительно снизили уровень независимости, что возникает вопрос о сохранении данного ключевого принципа судебной власти РФ [12]. С 2020 года председателей и заместителей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначает и освобождает от должности СФ по представлению Президента РФ. Всех иных председателей, заместителей, федеральных судей назначает Глава государства. Председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов освобождает от должности СФ по представлению Президента РФ. Все иные судьи освобождаются от должности квалификационными коллегиями.

Президент РФ теперь наделен правом, назначать всех прокуроров, в том числе прокуроров субъектов, военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации после консультации с СФ. Освободить их от занимаемой должности Глава государства может лично, не проводя ни с кем консультаций. Важно обратить внимание на формулировку частей 5, 6 статьи 129 Конституции РФ. Эти пункты статьи дают основания полагать, что по умолчанию всех прокуроров городов и районов, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров, назначает и освобождает от должности Генеральный прокурор РФ. Однако не исключена возможность, что при внесении очередных изменений в ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» этим правом будет наделен только Президент РФ [5].

Отдельное внимание привлекает к себе трансформация статуса Конституционного Суда РФ. Поправки затронули почти все его элементы:

численный состав (с 19 до 11 судей), компетенцию, порядок назначения на должность Председателя Суда и его заместителя, а также досрочного прекращения полномочий этих должностных лиц и конституционных судей. И это при том, что указанные изменения не имели доктринального обоснования, не обсуждались научным и судебским сообществом.

Теперь Конституционный Суд РФ имеет право проверить содержание международных договоров на их соответствие положениям Конституции РФ 1993 года. Помимо этого, отныне Конституционный Суд РФ может выбрать один из двух предложенных вариантов: исполнять ли ему решения международных судебных органов или воздержаться от этого, в случае, если их решения противоречат нормам действующей Конституции РФ 1993 года. Нельзя не согласиться с мнением ряда экспертов что, после внесения поправок, данная судебная инстанция, и без того являющаяся наиболее политизированной из всех федеральных судов, становится ещё более аффилированной с исполнительной властью и Главой государства [9]. Кстати, подобную практику можно встретить и в странах Европейского Союза. Так, например, в 2021 году Конституционный Суд Польши признал решение Суда Европейского Союза, касающееся судебной реформы в Польше, которая была направлена на ужесточение мер дисциплинарного характера в отношении судей, выносящих решения, которые не совсем соответствуют интересам правящей политической элиты, противоречащим Конституции Польши.

Резюмируя, можно констатировать, что конституционная реформа 2020 года завершила, начатое в 2008 г., видоизменив российскую политическую систему путем перераспределения властных полномочий между федеральными органами государственной власти в системе разделения властей в пользу исполнительной власти и, конечно же, Главы государства. Это де-факто позволяет говорить, что форма правления в Российской Федерации больше тяготеет к президентской, с оговоркой, что на конституционном уровне не закреплено, что непосредственно главой исполнительной власти является Президент РФ. По действующей Конституции РФ 1993 года он лишь осуществляет руководство ею. В то же время, де-юре, из Конституции РФ 1993 года были исключены некоторые элементы суперпрезидентской республики. В частности, полномочия в отношении законодательной ветви власти. Все это дает основания характеризовать Российскую Федерацию как президентско-парламентарную республику, с заметным перекосом в сторону сильных полномочий Главы государства.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 24.11.2021).
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»: [одобрен Государственной Думой 11 марта 2020 года] [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 24.11.2021).
3. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»: [одобрен Государственной Думой 27 октября 2020 года] [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ (дата обращения: 24.11.2021).
4. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: [принят Государственной Думой 25 ноября 2020 года] [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/ (дата обращения: 24.11.2021).
5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021). [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 24.11.2021).
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию»: [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/ (дата обращения: 24.11.2021).
7. **Авакьян С. А.** Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7-33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33.
8. **Авакьян С. А.** Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 2 / С. А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 936 с. – ISBN 978-5-00156-175-0. – Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1818211> (дата обращения: 24.11.2021). – Режим доступа: по подписке.
9. **Алексеев Р. А.** Конституция Российской Федерации: история поправок / Р. А. Алексеев // Вестник Московского государственного областного университета. – 2021. – № 1. – С. 8-31. – DOI 10.18384/2224-0209-2021-1-1058.
10. **Боброва Н. А.** Конституционная реформа-2020 как полигон инноваций / Н. А. Боброва // Юридическая техника. – 2021. – № 15. – С. 134-139.
11. **Умнова-Конюхова И. А.** Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: Конституционные преобразования, реформа или трансформация конституционного строя? / И. А. Умнова-Конюхова // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. – 2021. – № 2. – С. 9-26. – DOI 10.31249/rgpravo/2021.02.01.

THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

Barashkov E. O.**

Student

** National Research Mordovia State University,
Saransk, Russia

Abstract:

The author reviews and analyzes some constitutional amendments that change the balance of the system of separation of powers in the Russian Federation. Intermediate conclusions are drawn regarding the influence of constitutional novels on the form of government in modern Russia.

Keywords:

separation of powers; constitution; state; political system; republic; president; amendments to the constitution (constitutional reform 2020).