

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ПО ИТОГАМ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА: НОВАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Бажанов Никита Игоревич

магистрант, кафедра конституционного права имени Н.В. Витрука, Российский государственный университет правосудия, РФ, г. Москва

Коревина Анна Александровна

магистрант, кафедра конституционного права имени Н.В. Витрука, Российский государственный университет правосудия, РФ, г. Москва

FUNCTIONING OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWER THE RESULTS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM 2020: INNOVATIONS IN THE GOVERNMENT FORMATION MECHANISM

Nikita Bazhanov

Master's degree student, Department of constitutional law named after N.V. Vitruk, Russian State University of Justice, Russia, Moscow

Anna Korevina

Master's degree student, Department of constitutional law named after N.V. Vitruk, Russian State University of Justice, Russia, Moscow

Аннотация. В статье представлен анализ принципа разделения властей в Российской Федерации после конституционной реформы 2020 года.

Отдельное внимание в исследовании уделено блоку поправок к Конституции Российской Федерации, которые реформировали механизм формирования Правительства Российской Федерации, а также роли Президента Российской Федерации в данном механизме.

В статье проведен анализ не только теоретического аспекта конституционных поправок, но и проанализирована их практическая применимость.

Abstract. The article presents an analysis of the principle of separation of powers in the Russian Federation after the constitutional reform 2020.

Particular attention in the study is given to the block of amendments to the Constitution of the Russian Federation, which have reformed the mechanism for formation of the Government of the Russian Federation, as well as the role of the President of the Russian Federation in this mechanism.

The paper analyzes not only the theoretical aspect of the constitutional amendments, but also their practical applicability.

Ключевые слова: разделение властей; Конституция Российской Федерации; послание Президента 2020; конституционная реформа 2020; поправки к Конституции; Правительство Российской Федерации; исполнительная ветвь власти.

Keywords: separation of power; the Constitution of the Russian Federation; the President's message 2020; the constitutional reform 2020; amendments to the Constitution; the Government of the Russian Federation; the executive branch.

Впервые предложение о необходимости внесения поправок в Конституцию Российской Федерации было высказано Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2020 года [7].

Именно этот момент можно считать стартом самой крупной конституционной реформы в истории современной России. Если рассматривать данный подход с точки зрения объема внесенных изменений, то по различным подсчетам содержание Конституции обновилось на 14–18 %. Но как верно, на наш взгляд, отмечает доцент кафедры административного и финансового права МГИМО Т.А. Занко, «... механические подсчеты, конечно же, не отражают сущности изменений. Ведь в Конституции даже одно слово или понятие могут иметь значительный вес» [1, с. 8].

В целом вопрос о возможности реформирования механизма организации ветвей власти неоднократно поднимался в выступлениях В.В. Путина.

Озвученная им в вышеуказанном послании позиция о необходимости усиления полномочий законодательной ветви власти в целях формирования политического направления развития страны, а также изменения формата взаимодействия между ветвями власти, и в том числе Президентом Российской Федерации, нашла свое последующее отражение в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Уже из самого названия нормативного правового акта, которым были внесены поправки в Конституцию, становится ясна основная направленность данных изменений – реформирование принципа разделения властей в Российской Федерации.

Реализация в Российской Федерации закрепленного в статье 10 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей, предусматривающего, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на самостоятельные ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную, не раз подвергалась критике со стороны юридического сообщества [3].

Так, российский ученый-правовед О.Е. Кутафин отмечал, что принятие Конституции 1993 года не создало объективных условий для самостоятельного и полноценного существования системы разделения властей, указывая на то, что Конституция Российской Федерации закрепляет не столько разделение властей, сколько развернутый конституционный институт, обращенный всей своей основной силой в сторону президентской власти. Сосредоточение у главы государства множества властных рычагов ставит его над всеми другими федеральными органами, а организационно-функциональная деятельность этих органов в системе разделения властей обретает своеобразные черты [4, с. 495].

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в своей статье «Буква и дух Конституции» отмечает, что действующая Конституция Российской Федерации имеет ряд дефектов, связанных с «отсутствием должного баланса в системе сдержек и противовесов, креном в пользу исполнительной ветви власти, недостаточной четкостью в распределении полномочий между Президентом и Правительством, определении статуса Администрации Президента и т.д.» [2].

Таким образом, можно действительно говорить о несовершенстве реализации принципа разделения властей и баланса в системе сдержек и противовесов в российской государственной системе власти.

Оценивая сущность и влияние конституционных поправок 2020 года, можно действительно говорить о том, что произошли позитивные сдвиги в обозначенной нами проблематике, но, на наш взгляд, сложно назвать российскую модель разделения властей идеальной даже после завершения конституционной реформы.

Если рассматривать поправки к Конституции целостно, то основной их принцип заключался в перераспределении полномочий между органами власти, включая Президента Российской Федерации.

Значительный объем конституционных поправок 2020 года коснулся совершенствования организации федеральной исполнительной власти, в том числе Правительства Российской Федерации. На наш взгляд, самыми существенными изменениями в отношении исполнительной ветви власти стали новации в механизме формирования Правительства Российской Федерации.

Таким образом, рассмотрим важный блок указанных поправок, которые расширили полномочия Федерального Собрания Российской Федерации при формировании Правительства Российской Федерации.

Разделим этот блок поправок к Конституции на две части:

1. назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
2. назначение заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Рассматривая первую часть указанного блока поправок, следует отметить, что до вступления в силу поправок к Конституции Государственная Дума давала свое согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации.

В обновленных же положениях Конституции Российской Федерации Государственная Дума наделена полномочием на утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, которая представляется Президентом Российской Федерации (часть 1 статьи 111 Конституции Российской Федерации). В случае утверждения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации нижней палатой парламента Президент Российской Федерации не может отказать в его назначении на должность.

Также изменения коснулись и положений, предусматривающих последствия трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации.

Так, до принятия поправок к Конституции в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации назначал Председателя Правительства Российской Федерации, распускал нижнюю палату парламента и назначал новые выборы (императивный порядок). В нынешних же положениях Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации в названном случае вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (диспозитивная норма) (часть 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации).

Однако, по нашему мнению, несмотря на то что с первого взгляда может показаться расширением полномочий Государственной Думы при назначении Председателя Правительства Российской Федерации, при детальном же рассмотрении указанная процедура назначения фактически все так же в большей степени зависит от Президента Российской Федерации. При этом невозможно представить на практике, что даже под диспозитивной угрозой роспуска Государственной Думы депутаты будут выражать свою истинную волю в случае несогласия с кандидатурой Председателя Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что положения обновленной Конституции Российской Федерации, так же как и Конституции Российской Федерации в прошлой редакции, не содержат нормы о запрете внесения одной и той же кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, что делает еще более невообразимым то, что нижняя палата парламента откажет в утверждении кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации.

Переходя ко второй части данного блока поправок, следует отметить, что рассматриваемые положения являются существенной новеллой в порядке формирования Правительства Российской Федерации.

Так, в соответствии с положениями действующей Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, назначаемых на должность Президентом Российской Федерации после консультации с Советом Федерации), а не предлагает их напрямую Президенту Российской Федерации, как это было ранее (часть 2 статьи 112 Конституции Российской Федерации).

При этом после утверждения Государственной Думой указанных кандидатур Президент Российской Федерации не вправе отказать в их назначении на должности (часть 3 статьи 112 Конституции Российской Федерации).

В данном порядке нашел место и механизм последствий трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур, предлагаемых к назначению.

В случае если Государственная Дума трехкратно отклонит представленные Председателем Правительства Российской Федерации кандидатуры более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации, то Президент Российской Федерации назначает на должности указанных лиц по представлению Председателя Правительства Российской Федерации и аналогично, как и в случае с назначением Председателя Правительства Российской Федерации, вправе распустить Государственную Думу и назначить выборы (части 4 и 5 статьи 112 Конституции Российской Федерации).

В то же время, по нашему мнению, на практике представляется невозможным вариант представления в Государственную Думу кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров без предварительного обсуждения данного вопроса кандидатом в Председатели Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации до внесения последним в нижнюю пату парламента кандидатуры первого, учитывая также и тот факт, что у Президента Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации имеется право принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Также отмечаем, что у Совета Федерации появились своего рода консультативные полномочия при назначении и, что немаловажно, освобождении от должности Президентом Российской Федерации руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), курирующих вопросы обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (пункт «к» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации).

В то же время в Конституции Российской Федерации отсутствуют положения, закрепляющие последствия дачи Советом Федерации неудовлетворительной оценки кандидатам, предлагаемым к назначению на должность, в рамках проводимых консультаций с Президентом Российской Федерации. Также остается неясен характер и в целом механизм данной процедуры.

Таким образом, по нашему мнению, несмотря на то что юридически произошло расширение полномочий Федерального Собрания Российской Федерации при формировании Правительства Российской Федерации, фактически данный механизм существенно не подвергся изменениям, сохранив за Президентом Российской Федерации мощные властные

рычаги давления при назначении кандидатов в Правительство Российской Федерации.

Как отмечает профессор кафедры конституционного права РГУП А.Н. Писарев, поправки, внесенные в Конституцию, по своей сути не меняют существовавший до их внесения порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в области формирования Правительства Российской Федерации, сохраняют на практике в руках главы Российского государства все государственно-правовые механизмы формирования Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, поскольку трудно представить ситуацию, когда Государственная Дума под угрозой роспуска не будет соглашаться с предлагаемыми Президентом Российской Федерации или Председателем Правительства Российской Федерации кандидатурами [6, с. 24].

Подводя итог, хочется все же отметить, что внесенные изменения в Конституцию Российской Федерации в результате конституционной реформы 2020 года повлияли на баланс власти и функционирование принципа разделения властей в Российской Федерации и дали толчок к дальнейшему развитию механизма сдержек и противовесов в Российской Федерации.

Так, по мнению заместителя Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Д.А. Медведева, изменения в механизме формирования Правительства Российской Федерации как раз и есть такое дополнительное развитие принципа разделения властей, который является общим принципом функционирования демократических государств [5].

В то же время, по нашему мнению, сохранение в руках Президента Российской Федерации мощных рычагов воздействия есть не что иное, как реализация внутренней политики Президента Российской Федерации В.В. Путина, которая заключается в сохранении в России сильной президентской республики.

Список литературы:

1. Занко Т.А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 3. – С. 7–22.
2. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // РГ. – 2018. – № 226.
3. Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 1 июля 2020 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М. : Норма, 2008. – С. 542.
5. Медведев заявил, что поправки к Конституции развивают принцип разделения властей // ТАСС. – 2020 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/8810593> (дата обращения: 30.03.2021).
6. Писарев А.Н. Российская модель формы правления в свете конституционной реформы 2020: президентская или полупрезидентская республика // Образование и право. – 2020. – № 9. – С. 20–28.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Президент России. Официальный сайт. – 2020, 15 янв. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 29.03.2021).