

Научная статья

УДК 342.33

EDN: BVVNR



Влияние конституционных поправок 2020 года на российскую модель разделения властей

Елена Александровна Юрлакова

Главное военно-строительное управление № 14, Москва, Россия

✉ *elena.yurlakova@yandex.ru*

Научный руководитель: М. А. Мещерякова, к.ю.н., доцент кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия

Аннотация. В статье исследована концепция разделения властей в действующей публично-правовой системе Российской Федерации. С учетом принятых поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации были выявлены недостатки эффективного функционирования данной системы. На основании приведенных позиций ученых-правоведов относительно публично-правовой природы российской модели разделения властей отмечается, что неопределенность модели формы правления может привести к негативным последствиям. Рассматривается влияние принятых поправок на ветви власти, и выделяются особенности модели разделения властей в России. В заключение исследования автор приходит к выводу о необходимости разработки и реализации новых реформ, направленных на оптимизацию функционирования действующей системы разделения властей в государстве.

Ключевые слова: принцип разделения властей, органы власти, форма правления, баланс властей, публично-правовая система, поправки 2020 г. в Конституцию России

Для цитирования: Юрлакова Е. А. Влияние конституционных поправок 2020 года на российскую модель разделения властей // Фемида.Science. 2024. № 2 (15). С. 22–31.

Original article

The Impact of the 2020 Constitutional Amendments on the Russian the Separation of Powers Model

Elena A. Yurlakova

Main Military Construction Department No. 14, Moscow, Russia

✉ elena.yurlakova@yandex.ru

Scientific supervisor: **M. A. Meshcheryakova**, Candidat of Science (Law), Associate Professor of the Vitruk Constitutional Law Department of the Russian State University of Justice

Abstract. The article examines the concept of separation of powers in the current public legal system of the Russian Federation. Taking into account the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, shortcomings in the effective functioning of this system were identified. Based on the above positions of legal scholars regarding the public-legal nature of the Russian model of separation of powers, it is noted that the uncertainty of the model of the form of government can lead to negative consequences. The influence of the adopted amendments on the branches of government is considered and the features of the separation of powers model in Russia are highlighted. In conclusion, the author concludes that there is a necessary need to develop and implement new reforms aimed at optimizing the functioning of the current system of separation of powers in the state.

Keywords: the principle of separation of powers, authorities, form of government, balance of powers, public legal system, amendments of 2020 to the Constitution of Russia

For citation: Yurlakova, E. A. The impact of the 2020 Constitutional amendments on the Russian the separation of powers model. *Femida.Science = Themis.Science*. 2024;(2):22-31. (In Russ.)

Общество всегда стремилось к развитию и совершенствованию организации государственной власти, которая является частью публично-правовой системы. Одна из составляющих данной системы – разделение властей, которое способствует предотвращению концентрации власти в одних руках путем обеспечения баланса полномочий органов власти и их взаимного контроля. В 2020 году в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, которые в большей степени затронули организацию и полномочия органов всех трех властей и главы государства. Как следствие, новеллы должны были разрешить дискуссию об определении модели формы правления в Российской Федерации.

В свете внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации актуальность выбранной темы подтверждается сохранением дискуссии об определении конкретной модели формы правления Российской Федерации. Согласно новым поправкам теоретически для России характерна президентско-парламентская республика, однако на практике она представляет собой скорее президентскую модель.

Исследование проблемы эффективного функционирования принципа разделения властей включало в себя несколько этапов: анализ существующей

ющих теорий и научных трудов с целью понимания исторического контекста, теоретических основ и результатов предыдущих исследований, связанных с принципом разделения властей; определение проблемы исследуемого конституционного принципа и выбор методов, которые будут использованы в ходе исследования; изложение общей информации, состоящей из взглядов ученых относительно модели формы правления, поправок, затрагивающих взаимодействие главы государства с ветвями власти, особенностей современной модели разделения принципа властей в России.

В большинстве государств мира действуют конституции, закрепляющие формы правления, которые определяют модель разграничения полномочий между ключевыми органами государственной власти, такими как глава государства, правительство и высшие судебные органы, а также правовой механизм взаимодействия перечисленных органов, в том числе в контексте системы «сдержек и противовесов».

Со дня принятия российской Конституции прошло уже 30 лет, и хотя это относительно непродолжительный промежуток времени, однако в течение всех этих лет возникало немало дискуссий о том, насколько ее положения соответствуют происходящим в стране событиям и условиям. К примеру, одним из спорных вопросов являлось определение российской модели формы правления и, как следствие, взаимодействие органов власти, среди которых Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации (парламент). Полемика заканчивалась обычно предложением либо пересмотреть Конституцию Российской Федерации, либо внести необходимые поправки, которые способствовали бы сокращению противоречивых ситуаций.

М. В. Баглай, бывший председатель Конституционного Суда Российской Федерации, рассуждал о том, что в рамках конкретной формы правления в каждом государстве имеется специфика реализации принципа разделения властей. Рассматривая страны с парламентской системой правления, такие как парламентские республики и монархии, М. В. Баглай отмечал, что существенные особенности в разделении властей проявляются в независимости и самостоятельности ветвей власти, поддерживаемых специальными механизмами для поддержания баланса между ними. В частности, парламент может выразить недоверие правительству, а глава государства имеет право распустить законодательный орган, что способствует соблюдению равновесия между законодательной и исполнительной властью [1, с. 144].

Одновременно с этим, согласно позиции М. В. Баглая, в президентских республиках (таких, как США) принцип разделения властей реализуется путем введения системы «сдержек и противовесов», которая не только разделяет ветви власти, но и уравнивает их взаимодействие. В таком режиме президент не имеет права распустить парламент, но обладает возможностью формирования собственного правительства (администрации), независимого от законодательной власти¹. Кроме того, президент с одобре-

¹ Интересно отметить, что в американских штатах не возникало серьезных конституционных кризисов в течение всей их истории, несмотря на периодические столкновения, особенно между законодательной и исполнительной властью (*примеч. авт.*).

ния Сената назначает судей Верховного суда, которые, хотя и назначаются им, не подчиняются его влиянию в своей работе.

В государствах с полупрезидентской республикой, таких как Франция и Россия, наблюдаются особенности, заключающиеся в сочетании парламентских и сильных президентских полномочий. Например, во Французской Республике президент является одновременно главой государства и носителем части исполнительной власти, при этом не несущим ответственности перед парламентом. В то же время правительство, возглавляющее исполнительную власть, должно опираться на поддержку парламентского большинства. Таким образом, в полупрезидентской республике происходит взаимодействие между президентом и парламентом, что придает уникальный характер разделению властей [1, с. 143–144].

Схожей позиции придерживается К. В. Чепрасов, который рассуждает о том, что принцип разделения властей по-разному проявляется в каждом конкретном государстве в зависимости от формы правления. Помимо этого, автор обращает внимание на то, что смешанная форма правления способствует созданию в государстве наиболее оптимальной системы разделения властей при учете особенностей и традиций страны, а также совмещении положительных черт президентской и парламентарной моделей. К тому же К. В. Чепрасов отмечает важность действия института президента-арбитра, который предотвращает нарушение баланса ветвей власти и гарантирует их равенство, тем самым обеспечивая соблюдение законодательства, нормальное функционирование органов власти и преемственность государственной власти [2, с. 136–137].

Конституция России признает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Указанный статус выражается как в политическом и идеологическом плюрализме, приоритете прав человека и гражданина, так и в оказываемом воздействии на структуру, процесс формирования, функционирование государственных органов, а также характер их взаимодействия как между собой, так и с населением.

Впрочем, в силу отсутствия соответствующих положений в российской Конституции в научной литературе так и не сформировалось единого мнения о конкретной модели республики в Российской Федерации. Наиболее часто среди теоретиков в области публичного права возникают дискуссии, касающиеся отнесения российской формы правления к президентской или смешанной (полупрезидентской). В качестве альтернативы, хотя и реже, некоторые авторы предлагают классифицировать государственную модель как «суперпрезидентскую».

Уместно в этой связи привести позицию американского политолога Стивена Фиша, который утверждал, что Российская Федерация не просто президентская, а скорее суперпрезидентская. Высказанную позицию автор аргументировал в своем научном труде тем, что в России существует «раздутая» и сверхмощная исполнительная власть, не подконтрольная ни законодательной, ни судебной власти и не подотчетная им [3, с. 55].

Как следствие, из-за сложности определения в России конкретной модели формы правления тема остается по-прежнему дискуссионной.

Представляют интерес позиции, которых придерживаются выдающиеся мыслители в области конституционного права. Среди таковых выделяется С. М. Шахрай – один из авторов российской Конституции 1993 г. Ученый-правовед считает, что Российская Федерация представляет собой смешанную (полупрезидентскую) республику². Подчеркивая особую роль Президента Российской Федерации как высшего арбитра, способного разрешить конфликт между государственными органами, С. М. Шахрай своеобразно отметил, что в случае возникновения конфликта между ними главе государства «...нужно с печки слезать и менять парламент или правительство. Случился конфликт в регионе – надо слезать с печи и отдавать дело в суд или вводить войска»³. В качестве примера С. М. Шахрай упоминает случай, когда главой Правительства Российской Федерации был назначен Евгений Примаков: «Он пришел в премьеры как компромисс парламента и президента, а внутри парламента – компромисс партий. Президент не вмешивался и не мог вмешиваться в его полномочия. И это было то, что записано в Конституции: премьер – глава исполнительной власти...»⁴

Совсем иной позиции придерживается специалист в области конституционного права С. А. Авакьян. В одном из научных трудов правовед утверждал, что в России преобладает суперпрезидентская власть и явно ослабленный парламент, в особенности его нижняя палата – Государственная Дума [4, с. 50]. При этом он считает, что в России не может быть осуществлен переход от существующей президентской республики к парламентской. Тем не менее в целях завершения споров о модели формы правления С. А. Авакьян видит возможным преобразование России из существующей президентской республики в президентскую с более сильными парламентскими характеристиками. Для этого ученый предложил следующие изменения: внести поправки в Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁵, где предполагалось выдвижение кандидата партии на пост Президента России. Помимо этого, С. А. Авакьян предлагал закрепить правовую норму, которая обязывала бы российского Президента выполнять обещания, изложенные в программе соответствующей политической партии, представленной на выборах. В парламенте же партия будет иметь свою фракцию, активно поддерживающую разработку этой программы⁶.

² Шахрай С. М. *Монархия при парламенте... Мы решили эту задачу как Сперанский* // Бизнес Online (деловая электронная газета Татарстана). 2018. 15 февр. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/372831> (дата обращения: 12.09.2023).

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁶ Стране нужна новая Конституция : интервью с С. А. Авакьяном, заслуженным деятелем науки РФ, заведующим кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, профессором, доктором юридических наук / провели Шиняева Н., Арутюнян А. // ЭЖ-Юрист. 2007.

Интересной представляется позиция А. А. Кондрашева: еще до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации автор характеризовал модель формы правления России как «суперпрезидентскую» республику, подчеркивая факт возвышения Президента Российской Федерации над другими ветвями власти [5, с. 40]. После внесения поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации автор подчеркивал масштабный и значительный характер новелл. Это выразилось, по его мнению, в сути принятых поправок, которые были направлены в том числе на усиление полномочий главы государства, освобождение его от ответственности за действия, совершенные в период президентства, при одновременном снижении самостоятельности Правительства Российской Федерации и ограничении роли парламента в формировании высших органов государственной власти. В связи с этим автор отмечает появление нового варианта суперпрезидентской формы правления – «российского суперпрезидентализма». По мнению А. А. Кондрашева, в рамках этой модели Президент Российской Федерации фактически выступает в роли «квазимонарха», формируя всю систему высших органов государственной власти начиная от исполнительной заканчивая судебной, при этом исключая Государственную Думу [6, с. 115].

А. Н. Писарев заявляет, что роль Президента Российской Федерации как верховного арбитра в Конституции России определена через предоставление ему функций по обеспечению согласованного взаимодействия и функционирования органов, входящих в единую систему публичной власти, а также соответствующих полномочий, которые необходимы для их реализации. Кроме того, А. Н. Писарев утверждает, что поправки, внесенные в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации, касающиеся преобразования государственной модели формы республики, в какой-то части носят противоречивый характер. Данные новации, усиливающие влияние законодательной и судебной власти в системе разделения властей, сближают российскую модель с традиционными представлениями о полупрезидентской (смешанной) республике. В то же время они укрепляют доминирующую роль Президента Российской Федерации как в этой системе, так и в исполнительной власти, что указывает на признаки президентской республики. Вместе с тем внесенные в российскую Конституцию изменения сохранили власть Президента Российской Федерации над всеми правовыми механизмами, которые связаны с формированием Правительства и иных федеральных органов исполнительной власти, тем самым формируя российскую модель правления как президентско-парламентскую республику. Статьи Конституции России, предписывающие ответственность Правительства перед парламентом, на практике являются практически нереализуемыми, поскольку Правительство Российской Федерации отчитывается только перед Президентом Российской Федерации [7, с. 23–28].

Проанализировав позиции ученых-правоведов, можно прийти к выводу, что в настоящее время не представляется возможным определить, ка-

кая именно разновидность республиканской формы правления – президентская, смешанная или иная – характерна для Российской Федерации. Главное, чтобы взаимодействие высших органов государственной власти не нарушило баланса системы «сдержек и противовесов».

20 сентября 2020 г. в Кремле прошла встреча Президента России с сенаторами, в ходе которой лидер страны отметил: «Суть и смысл конституционных новаций состоят в том, чтобы на десятилетия вперед зафиксировать фундаментальные основы устойчивого развития страны. Наконец, это укрепление и совершенствование баланса, равновесия между всеми ветвями власти при сохранении России как сильной президентской республики»⁷. Важно заметить, что глава государства не пояснил, что следует понимать под «балансом», а только подчеркнул значительное расширение полномочий обеих палат парламента. К тому же он отметил возрастание роли Государственной Думы в формировании Правительства и Совета Федерации, в назначении руководителей силовых ведомств, Генерального прокурора и его заместителей, а также прокуроров субъектов Федерации. Вероятно, суть понятия «баланс» будет раскрываться в следующих поправках либо в практике Конституционного Суда Российской Федерации.

Учитывая, что поправки 2020 г. к Конституции Российской Федерации за последние 30 лет носят масштабный характер конституционных изменений, проявляющихся в оказании значительного влияния, в том числе и на расширение полномочий главы государства, представляется, что новации полноценно не разрешили дискуссии, затрагивающие определение российской модели разделения властей. Рассмотрим ключевые изменения, связанные с взаимодействием главы государства и высших государственных органов и позволяющие определить модель структуры власти в современной России, которые были внесены в Конституцию России в 2020 г.:

- Президент Российской Федерации уполномочен осуществлять общее руководство деятельностью Правительства Российской Федерации (п. «б» ст. 83), при этом должность Председателя Правительства Российской Федерации сохраняется;
- усиление влияния Президента России на иные органы государственной власти может быть проиллюстрировано следующим образом: согласно п. «е.1» ст. 83 Конституции России глава государства наделяется правом после проведения консультаций с Советом Федерации назначить и освободить от должности Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Федерации. Другой пример можно найти в положении той же статьи в п. «е.4», где Президент России уполномочен представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;
- возникновение у главы государства полномочия вносить сенаторам представление об отстранении от должности судей Конституционного Суда

⁷ Встреча Президента Российской Федерации с сенаторами Российской Федерации // Президент России : [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64076> (дата обращения: 28.09.2023).

Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации за поступки, которые порочат честь и достоинство судьи (п. «е.3» ст. 83);

- пункт «д.1» ст. 83 предоставляет главе государства полномочия по назначению руководителей после консультации с Советом Федерации, без необходимости получения согласия, как было ранее, в следующие министерства: обороны, юстиции, иностранных дел, внутренних дел и по чрезвычайным ситуациям. С одной стороны, данная новелла конституционно закрепила полномочия Президента, которые ранее были изложены в действующих нормативных актах, и определила перечень федеральных министерств, служб и агентств, находящихся в ведении Президента согласно его Указу от 21 января 2020 г. № 21⁸. С другой стороны, глава государства при осуществлении контроля над кабинетом министров косвенно может оказывать влияние на исполнительную власть;

- Совет Федерации может назначать и освобождать от должности председателей, их заместителей и судей как Конституционного Суда Российской Федерации, так и Верховного Суда Российской Федерации, но только по представлению Президента Российской Федерации (п. «ж» и «л» ст. 102);

- закрепление в ч. 1 ст. 109 Конституции права Президента Российской Федерации на роспуск Государственной Думы в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции России. Одним из таких случаев является «трехкратное отклонение Государственной Думой» кандидатов на определенные должности, предложенных главой государства;

- конкретизация процедуры назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации: Президент Российской Федерации назначает его самостоятельно, однако предварительно кандидатура утверждается Государственной Думой Российской Федерации (ч. 1 ст. 111), и ряд других положений.

Таким образом, внесенные поправки усиливают доминирующее положение Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти, что является типичной чертой президентской республики. Подобное характерно для таких государств, как США, Южная Корея, Индонезия и др. Одновременно прослеживаются и черты смешанной республики, на которые указывали А. Н. Писарев [7, с. 24], С. В. Навальный и К. И. Александрова [8, с. 97], в частности, глава государства вправе распустить Правительство. Считаем, что российская модель разделения властей хотя и сформирована, однако функционирует недостаточно эффективно, что, как следствие, не позволяет определить конкретный вид республики в Российской Федерации. Соответственно, принятые поправки в этом аспекте значительно не улучшили положение.

Подводя итоги изложенному, отметим, что одной из целей поправок в Конституцию Российской Федерации, принятых в 2020 г., являлось усовершенствование модели разделения властей в России посредством внесения новых механизмов контроля и сбалансированности властей. Однако в на-

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

учной среде остаются сомнения относительно эффективности реализации этой модели разделения властей в Российской Федерации.

Считаем, что для урегулирования разногласий в научной среде между правоведами и достижения политическая стабильности в стране необходимо привести полномочия органов исполнительной власти и главы государства в соответствие с принятой формой правления – президентская республика – посредством закрепления положения Президента Российской Федерации, возглавляющего исполнительную власть, и, как следствие, предоставления полномочий главе государства самостоятельно формировать Правительство, которое будет нести ответственность исключительно перед ним. При этом Президент лишается права роспуска одной из палат Федерального Собрания – Государственной Думы Российской Федерации.

В завершение представляется необходимым привести выдержку из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П⁹, в котором Конституционный Суд отметил: разделение властей, закрепленное в ст. 10 Конституции, исключает столкновение между законодательной, исполнительной и судебной властями, поскольку они вытекают из единого источника власти – многонационального народа Российской Федерации. Совместное функционирование и взаимодействие органов государственной власти обусловлено таким единством, которое Президент Российской Федерации должен обеспечивать в соответствии с Конституцией. В случае, если такое единство отсутствует, возникает угроза стабильности конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Список источников

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 14-е изд., изм. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2023. 704 с.
2. Чепрасов К. В. Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 2-2 (78). С. 134–138.
3. Шестернина Д. С. Форма государственного правления в Российской Федерации // Вопросы науки и образования : электрон. журн. 2018. № 22 (34). С. 54–57.
4. Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.
5. Кондрашев А. А. Суперпрезидентская республика в России: Миф или реальность? // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 34–42.
6. Кондрашев А. А. Форма правления и форма государственного устройства в России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 108–116.

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 2.

7. Писарев А. Н. Российская модель формы правления в свете конституционной реформы 2020: президентская или полупрезидентская республика // Образование и право. 2020. № 9. С. 20–28.
8. Навальный С. В., Александрова К. И. Россия – президентская республика: конституционно-правовое исследование // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2020. № 1 (15). С. 91–102.

References

1. Baglay, M. V. *Constitutional law of the Russian Federation*. Textbook. 14th ed., ed. and add. Moscow: Norma, Infra-M; 2023. 704 p. (In Russ.)
2. Cheprasov, K. V. The models of the Separation of powers and the form of government (the constitutional legal aspect). *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta = Izvestiya of Altai State University*. 2013;(2-2):134-138. (In Russ.)
3. Shesternina, D. C. Form of state governance in the Russian Federation. *Voprosy nauki i obrazovaniya = Issues of Science and Education*. E- journal. 2018;(22);54-57. (In Russ.)
4. Avakian, S. A. Political relations and constitutional regulation in modern Russia: problems and prospects. *Journal of Russian Law*. 2003;(11):43-54. (In Russ.)
5. Kondrashev, A. A. Super-presidential republic in Russia: myth or reality? *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina = Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2018;(6):34-42. (In Russ.)
6. Kondrashev, A. A. Form of government and form of state structure in Russia in the context of the constitutional reform of 2020. *Konstitutsionnyj vestnik = Constitutional Bulletin*. 2021;(6):108-116. (In Russ.)
7. Pisarev, A. N. Russian model of the form of government after constitutional reform 2020: presidential or semi-presidential republic. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*. 2020;(9):20-28. (In Russ.)
8. Navalny, S. V., Alexandrova, K. I. Russia – presidential republic: constitutional and legal research. *Socio-Economic and Humanitarian Journal*. 2020;(1):91-102. (In Russ.)

Информация об авторе

Е. А. Юрлакова – магистр, специалист группы аналитического обеспечения судебной работы.

Information about the author

E. A. Yurlakova – master's degree, specialist in the analytical support group for judicial work.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 16.05.2024; одобрена после рецензирования 04.06.2024; принята к публикации 05.06.2024.

The article was submitted 16.05.2024; approved after reviewing 04.06.2024; accepted for publication 05.06.2024.