

Модернизация полномочий главы государства в контексте поправок к Конституции Российской Федерации

Аннотация. В статье высказывается мнение о содержании отдельных положений и о процедуре принятия поправок к Конституции РФ. На основе анализа предъявляемых к ним некоторыми категориями граждан претензий определяются направления их дальнейшего научного осмысления. Сформулированы предложения по совершенствованию ряда конституционных положений. Авторы заостряют внимание на рассмотрении сути проведенной конституционной реформы в части перераспределения полномочий главы государства в сторону усиления народного представительства в сфере формирования органов публичной власти и осуществления их функций. Исследованию подвергаются формальное закрепление и практическая реализация компетенции Президента РФ применительно к различным ветвям государственной власти. В рамках осуществления законодательной функции отмечается усиление им своих позиций за счет получения возможности оказания политического влияния на сенаторов Российской Федерации, а также использования института предварительного конституционного контроля. В сфере осуществления исполнительно-распорядительных полномочий подробно рассмотрен обновленный порядок назначения на должность членов Правительства РФ. С использованием метода научного моделирования проведен анализ влияния палат парламента на процесс формирования федеральных органов исполнительной власти. На основе этого сделан вывод о неизменной зависимости исполнительной ветви государственной власти от воли Президента и о декоративности конституционных положений, анонсировавших постепенный переход российского государства к парламентско-президентской форме правления. Высказывается неудовлетворенность и в отношении принижения роли Конституционного Суда РФ в деле охраны и защиты Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Сформулирован вывод о модернизации полномочий главы государства в сторону усиления его политического влияния на процесс осуществления государственными органами своей повседневной деятельности и принятия ими правовых решений.

Ключевые слова: ветви государственной власти; конституционная реформа; политическая система; народное представительство; всероссийское голосование; перераспределение полномочий; глава государства; сенатор; правительство; конституционный контроль; модернизация.

Для цитирования: Гунич С. В., Ступницкий А. Е. Модернизация полномочий главы государства в контексте поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 3. — С. 52–61. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.172.3.052-061.

© Гунич С. В., Ступницкий А. Е., 2021

* Гунич Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (ДВЮИ МВД России) Казарменный пер., д. 15, г. Хабаровск, Россия, 680030
sertylio@mail.ru

** Ступницкий Александр Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-муниципального управления и предпринимательского права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
ул. Некрасова, д. 4, г. Иркутск, Россия, 664011
czubary@rambler.ru

Development of Powers of the Head of State in the Context of Amendments to the Constitution of the Russian Federation

Sergey V. Gunich, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines, Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (DUI MVD Rossii)

Kazarmenny per., d. 15, Khabarovsk, Russia, 680030

sertylio@mail.ru

Aleksandr E. Stupnitskiy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of State and Municipal Governance and Entrepreneurial Law, Irkutsk Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

ul. Nekrasova, d. 4, Irkutsk, Russia, 664011

czubary@rambler.ru

Abstract. The paper expresses an opinion on the content of certain provisions and on the procedure for adopting amendments to the Constitution of the Russian Federation. Based on the analysis of the claims made against them by some categories of citizens, the directions of their further scientific understanding are determined. Proposals for improving a number of constitutional provisions are formulated. The authors focus on the consideration of the essence of the constitutional reform in terms of the redistribution of the powers of the head of state in the direction of strengthening popular representation in the formation of public authorities and the exercise of their functions. The study examines the formal consolidation and practical implementation of the competence of the President of the Russian Federation in relation to various branches of state power. Within the framework of the legislative function, it is noted that he is strengthening his position by gaining the opportunity to exert political influence on the senators of the Russian Federation, as well as using the institute of preliminary constitutional control. In the field of executive and administrative powers, the updated procedure for appointing members of the Government of the Russian Federation is considered in detail. Using the method of scientific modeling, the analysis of the influence of the houses of parliament on the process of formation of federal executive bodies is carried out. Based on this, it is concluded that the executive branch of state power is invariably dependent on the will of the President and that the constitutional provisions announcing the gradual transition of the Russian state to a parliamentary-presidential form of government are decorative. The authors express dissatisfaction against the denigration of the role of the Constitutional Court of the Russian Federation to protection of the Constitution, rights and freedoms of man and citizen. It is concluded that the powers of the head of state are developing in the direction of strengthening his political influence on the process of implementation by state bodies of their daily activities and their adoption of legal decisions.

Keywords: branches of state power; constitutional reform; political system; popular representation; all-Russian voting; redistribution of powers; head of state; senator; government; constitutional control; modernization.

Cite as: Gunich SV, Stupnitskiy AE. Modernizatsiya polnomochiy glavy gosudarstva v kontekste popravok k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [Development of Powers of the Head of State in the Context of Amendments to the Constitution of the Russian Federation]. *Lex russica*. 2021;74(3):52-61. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.172.3.052-061. (In Russ., abstract in Eng.).

С момента принятия Конституции Российской Федерации ни у кого не возникало сомнений в том, что она определяет государство с сильной президентской властью, глава которого обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, входящих в единую систему публичной власти. Объявив о необходимости проведения очередной конституционной реформы, Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию Российской

Федерации 2020 г. объявил курс на усиление роли и значения в политической системе парламента страны, парламентских партий, повышение эффективности и содержательного взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти. При этом, как отметил сам глава государства, речь не идет о переходе к парламентской форме правления, «Россия должна оставаться сильной президентской республикой»¹.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2020. 16 января.

Сформулированное подобным образом направление внутренней политики государства было положительно воспринято почти всеми основными политическими и общественными деятелями и представлено обществу как перераспределение отдельных исключительных полномочий Президента РФ между парламентом и его палатами, что само по себе якобы свидетельствует о возрастании значимости народного представительства в деятельности институтов государственной власти. Особую актуальность соответствующие заявления получили на фоне обсуждения поправки к ст. 81 Конституции РФ, предусматривающей «обнуление» срока полномочий действующего главы государства. В заключение разгоревшейся к тому времени дискуссии сами поправки были преподнесены в красивой обертке молниеносно принятого положительного заключения Конституционного Суда РФ, приправленные необходимостью проведения по ним всероссийского голосования, в результате которого, как звучало с высоких трибун, граждане страны выразят свою сопричастность к формализации их содержания.

Отметим, что подобного единодушия не наблюдалось в научной среде, а отдельные деятели науки до сих пор высказываются о поспешности принятия ряда поправок, о декоративности и даже вредности их содержания². Так, более 400 профессиональных юристов, ученых, журналистов и писателей в своем открытом коллективном обращении к согражданам, депутатам, политикам и иным общественным деятелям, а в большей части — к членам российского органа конституционного контроля высказались о еще не одобренных на тот момент поправках как о «противоправном антиконституционном перевороте, облеченном в псевдолегальную форму»³.

Суть их претензий сводится к трем основным обстоятельствам.

Во-первых, недовольство высказывается в отношении уже упомянутой поправки к

Конституции РФ, допускающей возможность для ныне действующего и действовавших ранее президентов не учитывать сроки исполнения ими полномочий до вступления в силу положения, запрещающего одному и тому же лицу занимать данную должность более двух сроков подряд, в том числе и текущий срок. При этом в обращении отмечается, что данная норма «принимается, несмотря на определение Конституционного Суда от 05.11.1998, указавшего на недопустимость манипуляций с исчислением президентских сроков».

Справедливости ради следует сказать, что в приводимом определении Конституционный Суд РФ не давал толкования созвучных положений Конституции РФ ввиду отсутствия неопределенности в их понимании. Более того, судья Т. Г. Морщакова, высказав свое особое мнение, обратила внимание на недопустимость сформулированных по сходному поводу запросов, имеющих «сугубо теоретическую или, напротив, чисто политическую направленность»⁴. Таким образом, приводимая отсылка к правовой позиции Конституционного Суда РФ представляется некорректной, поскольку она в данном постановлении просто-напросто не формулируется.

Во-вторых, чувство обеспокоенности данной группы граждан вызвало усмотренное ими противоречие принимаемых поправок положениям неизменяемых глав 1 и 2 конституционного акта. Вряд ли можно согласиться и с данным утверждением, поскольку как такового нарушения отмечаемого ими принципа равенства перед законом и гарантий прав и свобод личности, противоречия принципам федерализма, разделения властей, независимости судебной системы и автономии местного самоуправления в принятых поправках нет. Их правовое соответствие, собственно, и было подтверждено соответствующим заключением Конституционного Суда РФ⁵.

Тем не менее, действительно, некоторые из внесенных в гл. 3–8 Конституции РФ поправок

² См., например: *Кряжков В. А.* Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

³ Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот: обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России // URL: <https://echo.msk.ru/blog/echo/msk/2606224-echo/> (дата обращения: 25.11.2020).

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (ч. 3) и пункта 3 раздела второго “Заключительные и переходные положения” Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.

⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации на вступивших в силу положений Закона Российской Федерации

отражают те положения Основного закона страны, которые структурно должны находиться в главах, определяющих основы конституционного устройства государства и содержание правового статуса личности. Например, это относится к закреплению возможности создания федеральных территорий (ч. 1 ст. 67), провозглашению социальных гарантий и обязательства по поддержке отдельных категорий граждан (ст. 67.1, 68, 69, 75 и др.), регламентации порядка международных сношений и запрета на вмешательство во внутренние дела государства (ч. 2.1 ст. 67, ст. 79.1 и др.) и т.п. Подобная практика, подтвержденная к тому же правовой позицией высшего органа конституционного контроля, способна привести в будущем, при наличии на то политической воли, к успеху в покушении на основополагающие ценности государства, к игнорированию установленных правил и процедур правотворческого процесса, к умалению прав и свобод человека и гражданина, к обесцениванию самого конституционного акта государства.

Обращает на себя внимание и юридическая непроработанность и содержания, и взаимосвязи отдельных нормативных положений, свидетельствующая, по всей видимости, об излишней спешке иницирующих и одобряющих их принятие субъектов. Так, поправками введена новая категория государственных должностей — сенаторы Российской Федерации. Реализующие соответствующую компетенцию лица не наделены собственными государственными полномочиями, а входят в состав федерального законодательного и представительного органа государственной власти, образуя одну из его палат. Очевидно, что их наименование должно отражать организационное единство. Таким образом, верхняя палата российского парламента, руководствуясь данным замыслом, в худшем случае должна состоять из сенаторов Федерального Собрания, а в лучшем — из сенаторов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Отметим, что это в полной мере реализовано в отношении депутатов Государственной Думы, депутатов представительных (законодательных) органов

государственной власти субъектов РФ и иных государственных и муниципальных должностей.

На фоне этого нелогичным представляется то, что уже на протяжении нескольких лет уполномоченные субъекты законодательной инициативы игнорируют предложение научного сообщества о переименовании указанной палаты в сенат. Ведь подобное звучание теперь уже в полной мере будет соответствовать наименованию составляющих его должностей, а кроме того, устранил неблагозвучность словосочетания «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», что само по себе не только создает сложности в речевом общении, но и способно привести к путанице в произношении имени органа государственной власти в целом и наименования его структурного подразделения. Кроме того, с введением в состав палаты сначала представителей Российской Федерации, а затем и президентов, прекративших исполнение своих полномочий, утрачивается сам дух бикамерального парламента федеративного государства, выхолащивается смысл и значение совещательного представительства входящих в него субъектов (государств). Наименование «Сенат» же, как представляется, в большей степени отвечает тем запросам, которые предъявляются на сегодняшний день к этой палате осуществляющего законодательную власть федерального органа государственной власти.

Подобная поспешность все еще проявляет себя и в приведении текущего законодательства в соответствие измененным положениям Конституции РФ. В частности, определяя правовую основу деятельности Правительства РФ, законодатель перечисляет в соответствующей статье вновь принятого Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в том числе и указы Президента РФ⁶. Однако сама Конституция РФ и дальнейший текст указанного закона определяют, что Правительство РФ действует на основании и во исполнение не только указов, но и распоряжений, а также поручений Президента РФ. Налицо сужение смысла правовой нормы. В отношении же, например, Председателя

о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁶ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 9 ноября.

Правительства РФ указанный федеральный конституционный закон, наоборот, расширяет норму Основного закона, не только отводя ему роль организатора работы Правительства РФ, как прямо указано в ст. 113 Конституции РФ, но и наделяя его статусом главы этого органа государственной власти, который в том числе определяет и основные направления его деятельности. Отметим, что данные статьи перетекли из предыдущего закона практически в неизменном виде.

Следует в этой связи упомянуть и о том, что конституция — это важнейший учредительный, политический и идеологический акт, содержащий в себе нормы права наиболее общего характера, детализация которых осуществляется текущим законодательством. Кроме того, как общенародный документ, она должна быть простой и понятной для каждого члена общества. Вносимые же в нее изменения должны быть не только содержательно выверены, но и, как справедливо отмечает Д. Н. Лукоянов, должны формировать четкое представление о том, чем они обусловлены и каково научное обоснование необходимости внесения изменений в главный источник российского права⁷. Сомнительной в этой связи представляется потребность в оформлении в качестве самостоятельной конституционной нормы так называемых «антикоррупционных запретов», содержание которых уже достаточно полно и вполне логично регламентировано законодательством, давно осмыслено и поддержано обществом⁸. Станным также выглядит их дублирование применительно к каждой из предусмотренных Конституцией РФ государственных должностей. Это не только излишне раздувает объем столь скрупулезного правового акта, но и способно отвлечь внимание от его главного содержания.

Похожие претензии могут быть высказаны и применительно к появившемуся вдруг изобилию отсылочных и устанавливающих отдельные исключения норм, которые негативно сказываются на правосознании и правовой культуре

граждан страны. Как представляется, обывателю, не обладающему весьма специфическими юридическими познаниями, будет затруднительно в деталях осознать, к примеру, состав и порядок формирования Совета Федерации, выявить истинную роль палат парламента при назначении членов Правительства РФ и т.п. Всё это приводит к тому, что немалочисленная часть граждан в период голосования по вопросу одобрения поправок особенно не вдавалась в их содержание, полагаясь лишь на мнение, высказываемое доступными для них средствами массовой информации. Учитывая заинтересованность политических элит, значительный объем и терминологическую насыщенность предлагаемого законопроекта, структура которого также сложна для восприятия, вполне очевидно было рассчитывать на его всеобщее одобрение и поддержку.

Наконец, третье из выделенных обстоятельств связано с юридическим механизмом принятия таких поправок. Раскрывающий его федеральный закон определил, что «одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста», а наименование такого закона должно отражать суть данной поправки⁹. Фактически же принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ включают в себя целый комплекс положений, содержательно и даже тематически мало связанных друг с другом. Тем не менее все они были представлены под эгидой совершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти.

Таким образом, реальное суждение по поводу исключения, дополнения, изложения в новой редакции какого-либо конкретного из совершенно разнородных положений Конституции РФ могли высказать лишь депутаты Государственной Думы. Остальные же субъекты реализации данного механизма, включая и источник власти — многонациональный

⁷ Лукоянов Д. Н. Стабильность как юридическое свойство Конституции Российской Федерации // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2015. № 6. С. 150.

⁸ См.: Хазанов С. Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сборник трудов по итогам Третьей Всерос. науч. конференции с междунар. участием / отв. ред. В. Н. Руденко. Екатеринбург, 2019. С. 453–472.

⁹ Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

народ Российской Федерации, который позиционировали в качестве соавтора рассматриваемых поправок, могли оценить их лишь в совокупности. Оценив реальную расстановку политических сил в нижней палате парламента, с сожалением приходится констатировать, что объективность выявления истинного мнения народа по отдельно взятым модернизированным положениям Конституции РФ в результате реализации этой процедуры оказалась весьма заниженной.

Возвращаясь к заявленной теме, следует подвергнуть анализу полномочия Президента РФ, модернизированные в результате рассмотренного изменения Конституции. Основное внимание при этом хочется уделить выяснению того, какое качество они приобрели в результате отмеченного ранее их перераспределения в сторону усиления роли парламентаризма и институтов гражданского общества. Для лучшего восприятия предполагается выделить три основных направления, соотносимых с функционированием отдельных ветвей государственной власти.

В рамках осуществления законодательной функции глава государства значительно усилил свои позиции за счет расширения возможности влиять на формирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Ранее косвенная политическая зависимость от Президента РФ прослеживалась в отношении лишь половины состава верхней палаты. Речь в данном случае идет о сенаторах — представителях от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, наделение которых соответствующими полномочиями осуществляется вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Последние же, как известно, либо представляются главой государства для избрания в региональный парламент, либо по сложившейся практике, как правило, избираются жителями субъекта РФ в период временного осуществления полномочий главы субъекта по прямому назначению Президента РФ.

При этом глава государства сохраняет за собой право досрочно прекратить полномочия главы субъекта путем, как справедливо отмечает А. А. Кондрашев, фактически произвольного

отрешения его от должности, что автоматически влечет за собой новое назначение рассматриваемой категории сенаторов¹⁰. Очевидно наличие, если так можно выразиться, желательной необходимости согласования вновь избранным высшим должностным лицом предстоящего наделения полномочиями сенатора — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с главой государства, а также своеобразная ангажированность такого представителя. Особенно остро описанная ситуация проявляется на фоне упомянутого выше Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому за Президентом РФ официально закреплено полномочие по общему руководству органами, осуществляющими исполнительную власть Российской Федерации, а в перечень таких органов включены в том числе и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Теперь глава государства получил еще и полномочие по самостоятельному назначению сенаторов — представителей Российской Федерации, возможное переназначение которых на новый срок (за исключением немногочисленных назначаемых пожизненно) напрямую зависит от воли Президента РФ. Оставшаяся же часть сенаторов, не ограниченная, кстати сказать, каким-либо количественным показателем и включающая в себя лиц, ранее исполнявших полномочия Президента РФ, вряд ли, учитывая преемственность власти, пойдет на открытую конфронтацию с действующим главой государства. Таким образом, как видим, сейчас перевес голосов в случае возникновения разногласий в данной палате парламента явно будет на стороне президента.

Помимо этого, Президент получил возможность воздействовать на реализацию законодательных полномочий еще и посредством обращения в Конституционный Суд РФ, который, в свою очередь, получил право осуществления предварительного конституционного контроля в отношении законопроектов. Учитывая же, что самостоятельность и независимость данного органа государственной власти оказалась весьма заниженной и, как высказалась Т. Г. Морщакова, он «встраивается в работу

¹⁰ Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex russica. 2020. № 3. С. 20–32.

президентской власти, помогая Президенту, по существу, осуществить право вето», в подобных условиях можно говорить о Конституционном Суде при Президенте РФ¹¹. Такое завихрение, без сомнения, играет на руку главе государства. Настораживает в контексте изложенного и тот факт, что расширение полномочий, увеличивающее нагрузку на судей Конституционного Суда РФ, происходит на фоне сокращения их количества. Вряд ли в этой связи следует ожидать их качественной и беспристрастной работы, учитывая объем законопроектов и отсутствие правоприменительной практики, конкретизирующей предмет проверки. Кроме того, реализация введенной нормы способна привести к тому, что орган конституционного контроля впоследствии будет вынужден либо настаивать на правильности вынесенного им первоначального решения, подгоняя под него конкретные фактические обстоятельства, либо отказывать в проверке конституционности уже принятого акта иным субъектам, наделенным правом обращения с соответствующим запросом, в том числе и гражданам Российской Федерации, ссылаясь на то, что он уже подвергался соответствующей правовой оценке.

Всё это приводит к тому, что современные конституционные нормы приписывают Президенту РФ ведущую роль в реализации законотворческой функции государства. Наглядно это продемонстрировала сама процедура принятия поправок к Конституции РФ, проект закона о которых был единодушно и в один день одобрен всеми представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Но даже этот показатель преданности президентской воле меркнет перед тем обстоятельством, что все те, кто его принимал, давал по нему заключение и иным образом высказывался в его поддержку, по «президентской прихоти» готовы были поставить высказываемое от имени многонационального народа Российской Федерации решение в зависимость от результатов не имеющего какой-либо правовой основы всероссийского голосования. Остается лишь гадать, какова могла быть степень легитимации его отрицательного итога, учитывая, что, в отличие от референдума, такое голосование будет признано состоявшимся при любой явке его участников.

Глава государства всегда возвышался в сфере осуществления исполнительно-распорядительных полномочий. Здесь, как и ранее, он обладает правом председательствовать на заседаниях Правительства РФ и его Президиума, отменять акты Правительства РФ, осуществляет общее руководство Правительством и непосредственное руководство отдельными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с утверждаемой им же структурой и т.п. Основной посыл поправок к Конституции РФ в этой области сводился, как уже было отмечено, к перераспределению исключительных полномочий Президента России по формированию «кабинета министров» между ним и общенациональным парламентом. Действительно, все эти инициативы предстали перед нами как необходимость утверждения и проведения консультаций по представляемым кандидатурам с его палатами. Авангардом выступала норма, не позволяющая Президенту РФ отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

Тем не менее, как представляется, за весьма витиеватыми формулировками, создающими лишь видимость перераспределения полномочий, скрывается все тот же, зависящий только от Президента РФ порядок формирования данного органа государственной власти. Так, Президент РФ по-прежнему вправе самостоятельно назначать главу Правительства РФ в случае трехкратного отклонения одной и той же предлагаемой им кандидатуры нижней палатой парламента. Сохранилось и превентивное право роспуска Государственной Думы по данному основанию. Следует отметить, что в рассматриваемой ситуации заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры (за исключением тех, которые назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации) также назначаются без утверждения их кандидатур Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Существенной новеллой выступает то, что теперь Председатель Правительства РФ кандидатуры на должность своих заместителей и федеральных министров (за исключением

¹¹ Морщакова Т. Г. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 // URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 25.11.2020).

назначаемых на должность главой государства после консультаций с Советом Федерации) не предлагает напрямую Президенту РФ, а представляет их вначале на утверждение Государственной Думе. Однако, во-первых, вызывает сомнение, что глава Правительства, кандидатура которого была подобрана Президентом, станет предлагать на утверждение не согласованных с ним претендентов. Во-вторых, даже если вообразить возникновение подобного противостояния, за главой государства сохраняется право в любой удобный момент принять решение как об отставке Правительства в полном составе, так и об освобождении от должности отдельных его членов. В-третьих, эффективность такого «парламентского» механизма ослабевает в результате закрепления возможности Президента РФ опять-таки самостоятельно назначать указанных лиц на должность после трехкратного отклонения одной и той же кандидатуры нижней палатой парламента. При этом сохраняется и угроза роспуска Государственной Думы, что уже само по себе дискредитирует истинную волю парламентариев.

Аналогичные вопросы возникают и в отношении роли Совета Федерации в процедуре проведения с ним консультаций при назначении на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (в том числе и членов Правительства РФ), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. В первую очередь примечателен консультативный характер данной процедуры, не предусматривающей утверждения или хотя бы получения согласия на назначение той или иной кандидатуры на указанные должности. Неясным представляется и содержание проводимых с сенаторами консультаций. Возникновение же конфронтации между верхней палатой парламента и главой государства, разрешаемой не в пользу последнего, как было показано ранее, маловероятно.

Можно констатировать, что каких-либо существенных изменений в политической системе России, усиливающих роль и значение парламента, парламентских партий и института

народного представительства в целом, в сфере осуществления исполнительной власти, в частности формирования соответствующих органов, не произошло. Более того, теневой фигурой становится и сам Председатель Правительства РФ, который, согласно Конституции РФ, ранее возглавлял и определял основные направления деятельности подведомственного ему органа государственной власти, а теперь лишь организует его работу и несет персональную ответственность перед главой государства за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

Что касается судебной системы, то во всех странах высшее должностное лицо оказывает на специализированные органы государственной власти минимальное влияние. Традиционно это право помилования и назначения отдельных судей. В рамках исследуемого вопроса обратимся к основам конституционного судопроизводства, способного, как было показано, непосредственно влиять на создание правовых норм.

Применительно к Конституционному Суду РФ с момента принятия Конституции РФ глава государства имел возможность лишь представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей (несложно догадаться, какую окраску приобрело данное полномочие в свете описанных ранее изменений, произошедших в верхней палате парламента). Руководство же деятельностью данного органа конституционного контроля осуществлял избираемый самими судьями из своего состава председатель, что в полной мере отвечало принципам независимости и коллегиальности деятельности этого органа государственной власти. Теперь же именно Президент РФ определяет кандидатуры, представляемые им всё в тот же Совет Федерации для назначения на должность поименованных отдельно Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя. Естественно, как отмечал С. А. Денисов, «судьи потеряли возможность отрешать Председателя Суда и его заместителей от должности»¹². Хочется отметить, что новая редакция федерального конституционного закона эту возможность все же восстановила, но лишь в так называемых очевидных случаях. Наличие же у Конституционного

¹² Денисов С. А. Четыре года президентства Д. А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика : сборник материалов Междунар. науч. конференции, Юрид. факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 130.

Суда РФ оснований полагать, что обстоятельства, способные послужить основанием для прекращения полномочий рассматриваемых должностных лиц, нуждаются в дополнительной проверке, порождает только право предложить Президенту РФ обратиться в Совет Федерации с представлением о прекращении полномочий судьи¹³. Президент, в свою очередь, сохраняет за собой право внести аналогичное представление по своему собственному усмотрению. Не подменяет ли такая процедура гарантию судебного порядка привлечения судьи к юридической (в частности, дисциплинарной) ответственности, а также какова процедура и перспектива обжалования вынесенного исключительно сенаторами Российской Федерации по представлению главы государства решения о прекращении полномочий судьи ввиду, например, совершения им проступка, порочащего честь и достоинство судьи, — остается лишь догадываться.

Перечень направлений модернизации полномочий Президента РФ можно продолжать. Относится это и к новому праву самостоятельно принимать решения по персональному составу руководящих должностей в системе прокуратуры Российской Федерации, в рамках реализации которого Совет Федерации играет опять же лишь консультативную роль. Распространяется это и на конституционное закрепление возможности создания федеральных территорий, аналогичных уже функционирующим в России федеральным округам во главе с Полномочным представителем Президента России, целью

создания которых провозглашено в том числе и совершенствование системы контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти.

Таким образом, можно убедиться в том, что конституционная реформа не только не способствовала достижению цели перераспределения полномочий Президента, усилению роли парламента в механизме реализации государственной власти, повышению эффективности взаимодействия между ветвями власти, но и, наоборот, упрочила положение главы государства, позволила ему еще глубже проникнуть в систему настройки деятельности различных органов публичной власти. Несмотря на декларацию роста зрелости российского общества, повышения его требовательности и уровня ответственности, а также учитывая практически полную политическую независимость главы государства, можно с уверенностью заявить, что он остается ведущей фигурой в современном государственном аппарате России. Можно лишь надеяться на то, что лидерские качества той личности, которая в конкретный исторический период будет осуществлять столь значительные полномочия Президента РФ, не позволят принижать ценность человека, его прав и свобод, обеспечат сохранность исторического и культурного наследия общества, повысят степень национального единства и безопасности граждан страны, а равно и их соотечественников, создадут условия для развития многонационального народа Российской Федерации и суверенно-правовой государственности в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Денисов С. А. Четыре года президентства Д. А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции. — М., 2012. — С. 127–136.
2. Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex russica. — 2020. — № 3. — С. 20–32.
3. Кряжков В. А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. — 2020. — № 9. — С. 18–32.
4. Лукоянов Д. Н. Стабильность как юридическое свойство Конституции Российской Федерации // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. — 2015. — № 6. — С. 149–151.
5. Морщакова Т. Г. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 // URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 24.11.2020).

¹³ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

6. Хазанов С. Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сборник трудов по итогам Третьей Всероссийской научной конференции с международным участием. — Екатеринбург, 2019. — С. 453–472.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2020 г.

REFERENCES

1. Denisov SA. Chetyre goda prezidentstva D. Medvedeva: reformy ili kontrreformy? [Four years of Dmitry Medvedev's presidency: reforms or counter-reforms?]. In: Konstitutsionnoe pravo i politika: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii [Constitutional Law and Politics: Proceedings of materials of the International scientific conference]. Moscow; 2012. P. 127-136. (In Russ.)
2. Kondrashev AA. Otreshenie ot dolzhnosti gubernatora Prezidentom Rossiyskoy Federatsii v svyazi s utratoy doveriya za korruptsionnye pravonarusheniya i nenadlezhashchee ispolnenie im svoikh obyazannostey: problemy teorii i prakticheskoy realizatsii [Removal of the Governor by the President of the Russian Federation due to the Loss of Trust for Corruption and Improper Performance of Duties: Problems of Theory and Implementation]. *Lex Russica*. 2020;73(3):20-32. (In Russ.)
3. Kryazhkov VA. Kak konstitutsionnaya reforma 2020 goda izmenila Konstitutsionnyy Sud Rossiyskoy Federatsii [How the constitutional reform of 2020 changed the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo [State and law]*. 2020;9:18-32.(In Russ.)
4. Lukoyanov DN. Stabilnost kak yuridicheskoe svoystvo Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [Stability as a legal property of the Constitution of the Russian Federation]. *Vestnik KGU im. N. A. Nekrasova*. 2015;6:149-151. (In Russ.)
5. Morshchakova TG. Kommentariy k zaklyucheniyu Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 16 marta 2020 goda [Commentary to the conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2020]. Available from: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> [cited 2020 Nov 24]. (In Russ.)
6. Khazanov SD. Antikorruptsionnye zaprety i ogranicheniya v sisteme publichnoy sluzhby kak instrument antikorruptsionnoy politiki: poisk optimalnoy modeli pravovogo regulirovaniya [Anti-corruption prohibitions and restrictions in the public service system as an instrument of anti-corruption policy: search for an optimal model of legal regulation]. In: Aktualnye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korruptsii: sbornik trudov po itogam Tretey Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii s mezhdunarodnym uchstiem [Topical problems of scientific support of the state policy of the Russian Federation in the field of combating corruption: Proceedings of the Third All-Russian Scientific Conference with International Participation]. Ekaterinburg; 2019. P. 453-472.(In Russ.)