

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Новосибирский национальный исследовательский государственный  
университет»

*На правах рукописи*



ДРОБОТ Семен Евгеньевич

**ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ В СИСТЕМЕ  
РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный  
процесс; муниципальное право

Диссертация  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
д-р юрид. наук, профессор  
Кравец И.А.

Новосибирск – 2021

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1. Теоретические и исторические аспекты принципа разделения и взаимодействия властей в конституционной юриспруденции	17
1.1. Научные подходы к пониманию природы принципа разделения и взаимодействия властей .....	17
1.2. Влияние учения о разделении властей на формирование современной доктрины конституционализма .....	31
1.3. Формирование и развитие моделей разделения властей в системе отечественного и современного конституционализма .....	41
Глава 2. Процесс конституционализации принципа разделения властей и его отражение в статусе федеральных органов государственной власти .....	57
2.1. Проблема конституционализации принципа разделения властей через призму конституционной аксиологии и конституционной телеологии .....	57
2.2. Конституционализация статуса Президента Российской Федерации .....	73
2.3. Конституционализация законодательной власти в российской системе разделения властей .....	91
2.4. Конституционализация статуса федерального правительства .....	115
Глава 3. Проблемы конституционализации и практики осуществления механизма «сдержек и противовесов» в контексте конституционной реформы 2020 г. ....	130
3.1. Формы взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания при осуществлении государственной власти .....	130
3.2. Конституционная модель взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации .....	157

3.3. Основные направления взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации .....	173
Заключение .....	190
Библиографический список .....	206
Приложение 1. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» .....	234
Приложение 2. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» .....	243
Приложение 3. Проект Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» .....	252

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную закреплен в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> 1993 года как одна из основ конституционного строя Российской Федерации. На современном этапе развитие принципа разделения властей ознаменовано принятием в 2008 и 2014 годах поправок к Конституции РФ, устанавливающих дополнительные контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>, а также предусматривающий новую модель порядка формирования Совета Федерации; пересмотрены некоторые принципы взаимодействия Президента Российской Федерации<sup>3</sup> и прокуратуры. Конституционной поправкой 2020 года предусмотрено изменение модели разделения и взаимодействия властей в части процедуры формирования и отставки Правительства РФ, а также взаимодействия Правительства и главы государства. В конституционной доктрине отсутствует единая оценка проведенной конституционной реформы, существуют разные взгляды на ее цели и результаты. Одни авторы рассматривают конституционную модернизацию 2020 года как шаг на пути к более сбалансированной системе разделения властей, поскольку расширяются контрольные полномочия парламента в отношении исполнительной власти, другие ученые смотрят на процесс модернизации как конституционализацию суперпрезидентской формы правления с дальнейшей деформацией системы «сдержек и противовесов» в сторону усиления президентской власти. Актуальность темы обуславливается также и тем, что в текущее законодательство вносятся коррективы в части гарантий независимости той или иной ветви власти, форм взаимодействия органов, что говорит, во-первых, о большом потенциале действующей Конституции РФ, не устанавливающей на

---

<sup>1</sup> Далее по тексту Конституция РФ.

<sup>2</sup> Далее по тексту Правительство РФ.

<sup>3</sup> Далее по тексту Президент РФ.

конституционном уровне в ряде случаев каких-либо жестких рамок и законченных конструкций взаимодействия властей, предполагающей вариативность таких моделей, во-вторых, свидетельствует об отсутствии у законодателя и научной общественности единого подхода к пониманию принципа разделения и взаимодействия властей и к совершенствованию моделей взаимодействия властей в системе российского конституционализма.

**Теоретическая основа исследования.** Тема разделения и взаимодействия властей отражена в классических работах таких мыслителей как Аристотель, Полибий, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и других. Общетеоретические и практические аспекты принципа разделения властей рассматривали зарубежные исследователи: Л. Дюги, М. Ориу, А. Шайо, К. Шмитт, отечественные дореволюционные ученые: В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов и другие, советские государствоведы В.В. Абашмадзе, Б.М. Лазарев, И.Д. Левин, В.С. Нерсисянц и другие, а также современные конституционалисты: С.А. Авакьян, А.М. Барнашов, В.В. Киреев, И.А. Кравец, М.А. Краснов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин. Л.М. Энтин и другие. Связь учения о разделении властей с доктриной конституционализма исследовалась в трудах таких ученых как: М.А. Краснов, В.И. Крусс, А.Н. Медушевский, А. Шайо и другие. Вопросы становления и развития концепции разделения властей были предметом исследования многих авторов, среди них: В.В. Абашмадзе, А.М. Барнашов, И.А. Кравец, О.Е. Кутафин, М.Н. Марченко, А.Н. Медушевский, В.С. Нерсисянц, О.Г. Румянцев и другие. Проблемы системы власти и конституционно-правового статуса отдельных ее органов рассматривали такие ученые как С.А. Авакьян, В.Д. Горобец, И.В. Гранкин, А.А. Кондрашев, В.И. Крусс, А.Г. Кузьмин, О.Е. Кутафин, Л.А. Нудненко, Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров и другие. На проблемах функционирования института президентства акцентировали внимание Д.А. Авдеев, А.Т. Карасев, В.В. Комарова, А.А. Кондрашев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Л.А. Окуньков, Г.Н. Чеботарев и другие. Особое внимание на конституционализацию статуса

Федерального Собрания обращали внимание такие ученые как С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, И.В. Гранкин, А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева и другие. Исследованием механизма системы «сдержек и противовесов» занимались такие авторы как С.А. Авакьян, Д.А. Авдеев, А.А. Арутюнян, И.А. Кравец, М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский и другие ученые. Проблемы конституционализации принципа разделения властей с точки зрения конституционной аксиологии и телеологии рассматривали в своих работах Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, В.В. Киреев, А.А. Кондрашев, И.А. Кравец, В.И. Крусс и другие. Сравнительно-правовые аспекты реализации принципа разделения властей отражены в работах таких ученых как А.С. Автономов, А.А. Арутюнян, М.В. Баглай, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин и другие.

**Состояние и степень научной разработанности темы.** В конституционно-правовых диссертационных исследованиях исследуется принцип разделения и взаимодействия властей. В работе А.В. Очинникова дается анализ истории и конституционно-правового содержания принципа разделения властей, выявляются тенденции поглощения полномочий законодательной власти исполнительной властью<sup>4</sup>. В работе В.М. Соколова раскрывается многообразие теорий разделения властей, анализируются проблемы разделения властей, где особое внимание акцентируется на статусе Президента РФ и органов, не входящих в систему разделения властей<sup>5</sup>. В работе Н.М. Павличенко отмечается, что разделяется не власть, а ее осуществление, при этом в системе разделения властей нарушено равновесие за счет усиления президентской власти<sup>6</sup>. Х.А. Аккаева в своем исследовании отмечает, что Российское президентство нельзя включать в состав одной из трех ветвей власти, однако предпочтительной является модель, при которой

<sup>4</sup> Очинников, В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Очинников. – Санкт-Петербург, 2002. – 24 с.

<sup>5</sup> Соколов, В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.М. Соколов. – Москва, 2011. – 28 с.

<sup>6</sup> Павличенко, Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.М. Павличенко. – Москва, 1999. – 22 с.

президент является частью исполнительной власти<sup>7</sup>. А.М. Николаев выделяет Президента РФ за рамки трех ветвей власти, отмечает, что он доминирует в системе власти, а исполнительная власть не является самостоятельной и независимой от президентской власти<sup>8</sup>. С.А. Осетров в своей работе предлагает выделять функциональные и институциональные критерии разграничения ветвей власти<sup>9</sup>. Д.С. Ашаев в своей работе акцентирует внимание на конституционализации исполнительной власти и роли Президента РФ в ее осуществлении, по его мнению, исполнительная власть разделена между Президентом РФ и Правительством РФ<sup>10</sup>. В диссертации Г.М. Суходольского представлена характеристика форм и методов взаимодействия между ветвями власти<sup>11</sup>.

В науке конституционного права, несмотря на большое количество исследований, посвященных принципу разделения властей, довольно часто под принципом разделения властей понимают, с одной стороны техническое разделение функций власти, с другой - как разделение единого суверенитета и единой власти на несколько частей. Как первая, так и вторая трактовка, на наш взгляд, приводят к неверному пониманию сущности принципа разделения властей. С момента принятия Конституции РФ и по настоящее время отсутствует единое понимание места Президента РФ в российской конституционной модели государственной власти, оптимального порядка формирования Совета Федерации с точки зрения принципа разделения властей, и соотношение палат Федерального Собрания с Правительством РФ.

**Целью работы является:** разработка конституционно-правовой модели регулирования и реализации принципа разделения и взаимодействия властей в

---

<sup>7</sup> Аккаева, Х.А. Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Х.А. Аккаева. – Санкт-Петербург, 2005. – 21 с.

<sup>8</sup> Николаев, А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Николаев. – Москва, 2002. – 30 с.

<sup>9</sup> Осетров, С.А. Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Осетров. – Челябинск, 2010. – 28 с.

<sup>10</sup> Ашаев, Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Ашаев. – Москва, 2003. – 27 с.

<sup>11</sup> Суходольский, Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.М. Суходольский. – Казань, 2019. – 29 с.

системе российского конституционализма как основы конституционного строя и принципа правового государства и предложений, направленных на достижение сбалансированного функционирования конституционного механизма разделения и взаимодействия властей в свете совершенствования законодательства Российской Федерации.

Данная цель конкретизируется в ряде следующих задач:

1) выявление научных подходов к пониманию природы принципа разделения властей в конституционной юриспруденции и их взаимодействие с доктринами суверенитета и единства государственной власти;

2) определение степени взаимообусловленности учения о разделении властей и генезиса современной доктрины конституционализма;

3) раскрытие государственно-правовой специфики формирования и развития моделей разделения властей в системе отечественного и современного конституционализма;

4) выявление ценностных и телеологических аспектов конституционализации принципа разделения властей в российском конституционном праве;

5) научное осмысление особенностей процесса конституционализации статуса Президента Российской Федерации, и на их основе обоснование наличия отдельной президентской власти в системе разделения властей;

6) рассмотрение специфики отечественной модели конституционализации законодательной власти в контексте конституционных поправок 2020 года;

7) характеристика влияния конституционной реформы 2020 года на процесс конституционализации статуса федерального правительства;

8) освещение конституционализированных и неконституционализированных политико-правовых форм взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания при осуществлении государственной власти;

9) раскрытие характера воздействия конституционной реформы 2020 года на конституционную модель и практику взаимоотношений Президента Российской Федерации и Федерального Собрания при осуществлении государственной власти;



Федерации и Правительства Российской Федерации;

10) выявление степени оптимизации и обоснование необходимости совершенствования правовых основ и практики взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации до и после конституционной реформы 2020 года.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации принципа разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма.

**Предметом исследования** выступают нормативно-правовые основы и практика реализации принципа разделения и взаимодействия властей в конституционном механизме России, а также взгляды ученых на правовую природу и совершенствование модели разделения и взаимодействия властей.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания: диалектический, логический, аксиологический, системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному и другие; специальные правовые методы: 1) сравнительно-правовой, благодаря которому выявлено сходство и отличия форм взаимодействия главы государства, парламента и правительства в России и зарубежных странах; 2) формально-юридический, позволивший проанализировать статус Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ, процесс их нормативной конституционализации; 3) метод толкования права, посредством которого уяснялась воля законодателя, выраженная в тексте законов, посвященных правовому положению федеральных органов государственной власти и формам их взаимодействия; 4) историко-правовой, который использовался для изучения принципа разделения и взаимодействия властей в контексте генезиса, его влияния на формирование современной доктрины конституционализма.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты Конституционного

Суда Российской Федерации<sup>12</sup>, использовалось законодательство Российской империи и СССР.

**Эмпирическая база исследования.** В процессе работы использовались стенограммы, материалы и документы Конституционного совещания, а также материалы официальных сайтов органов государственной власти о деятельности органов государственной власти.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в комплексной оценке процесса конституционализации и выявлении особенностей конституционно-правового статуса и политико-правовых форм взаимодействия федеральных органов государственной власти в конституционной системе «сдержек и противовесов»; в обосновании отечественных условий для конституционализации отдельной арбитражно-координирующей президентской власти в системе разделения властей. Диссертантом оценены конституционные поправки 2020 года как первая после принятия в 1993 году Конституции РФ многосторонняя конституционная модернизация системы органов государственной власти и их взаимодействия (президентский патернализм), и раскрыты возможные последствия ее реализации. Диссертация содержит положения и рекомендации, направленные на совершенствование конституционного и законодательного регулирования разделения и взаимодействия властей.

**Научная новизна диссертационного исследования находит отражение в положениях, выносимых на защиту:**

1. В научной литературе представлены три основных подхода к пониманию природы принципа разделения властей: 1) институциональный подход, в основе которого лежит представление о разделении властей как разделении государственной власти на органы, самостоятельно и независимо осуществляющие возложенные на них властные полномочия; 2) разделение властей как разделение государственной власти на несколько самостоятельных, суверенных властей; 3) разделение властей как «разделение труда», делегирование

---

<sup>12</sup> Далее по тексту Конституционный Суд РФ.

части функций от верховного полновластного суверена иным органам, производным от верховного органа. Для современного конституционализма характерно доминирование институционального подхода, однако в условиях российского конституционализма институциональный подход показывает значительные искажения принципа разделения властей в сторону доминирования президентской власти, усиление которой произошло в ходе осуществления конституционной реформы 2020 года.

2. Принцип разделения и взаимодействия властей является конституционной ценностью и предопределяет развитие конституционного правления, при котором обеспечивается непрерывность конституционных функций властных институтов. Центральное положение Президента РФ в системе власти обуславливает необходимость обеспечения преемственности поста главы государства. В настоящее время конституционный уровень регулирования преемственности власти недостаточен. Совершенствование механизма передачи власти и временного исполнения президентских обязанностей может быть направлено в сторону уточнения конституционного текста в части указания на иное, помимо Председателя Правительства РФ должностное лицо, которому поручается временное исполнение обязанностей главы государства в случае невозможности их исполнения Председателем Правительства РФ. Таким лицом может быть Председатель Совета Федерации.

3. В современной конституционной юриспруденции существует два основных подхода к определению места Президента РФ в системе властных институтов: 1) президент как часть исполнительной ветви власти; 2) президент не входит во властную триаду законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В исследовании предложено придерживаться второго подхода, поскольку арбитражно-координирующая и конституционно-гарантийная функции Президента РФ выводят его за рамки исполнительной власти, так как обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия властей, а также гарантирование Конституции РФ, возможно только отдельным, самостоятельным властным субъектом, равноудаленным от трех ветвей власти.

4. Анализ конституционных положений и практики судебно-интерпретационной конституционализации разделения и взаимодействия властей позволяет говорить о доминировании Президента РФ в его взаимоотношениях с Федеральным Собранием, чему способствует, во-первых, неопределенность границ президентского нормотворчества и возможность конкуренции в этой области между Президентом РФ и Федеральным Собранием, во-вторых, широта дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечения безопасности. Способы усиления президентства различались на разных этапах современного конституционного развития: в период правления первого Президента РФ расширение президентской власти осуществлялось Конституционным Судом РФ посредством выявления подразумеваемых полномочий главы государства. В период правления последующих президентов РФ само Федеральное Собрание в законодательном порядке наделяло главу государства дополнительными полномочиями, прямо не предусмотренными Конституцией РФ. Конституционные поправки 2020 года усиливают дисбаланс в отношениях «Президент-Федеральное Собрание» эксклюзивным полномочием Президента РФ инициировать предварительный конституционный контроль в отношении законов, а также лишением (в пользу Президента РФ) Совета Федерации полномочия по назначению и освобождению Генерального прокурора.

5. Механизм «сдержек и противовесов» необходимо рассматривать в качестве процесса взаимодействия властей в целях обеспечения сотрудничества между ветвями власти в решении государственных дел и обеспечения баланса ветвей власти. «Сдержки и противовесы» проявляются в процессе формирования Правительства РФ. Конституционная модернизация порядка формирования Правительства РФ в 2020 году, в целом, не изменила характера отечественного конституционализма (президентский конституционализм) и модели разделения властей. Утверждение всех «гражданских» министров Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ, во-первых, не свидетельствует о формировании «правительства парламентского большинства», поскольку

правительственный курс определяется главой государства, а не парламентариями, во-вторых, сохраняется широта дискреционного полномочия Президента РФ по отрешению от должности министра, утвержденного Думой. Институт консультаций главы государства с Советом Федерации относительно кандидатур «силовых» министров не обязывает Президента РФ представлять и назначать приемлемых для верхней палаты кандидатов, в случае разногласий между ветвями власти оно разрешается в пользу главы государства.

6. К формам разделения президентской и исполнительной властей относится, во-первых, разграничение функций, где глава государства призван определять программно-политические установки для исполнительной власти, а Правительство РФ обеспечивать их исполнение, во-вторых, разграничение руководства органами исполнительной власти, где «силовой» блок министерств и ведомств находится в ведении Президента РФ, а на Правительство РФ возлагается обязанность по их координации. Конституционные новеллы 2020 года подвергли эрозии указанные формы разделения властей. Реализация нормы о президентском общем руководстве Правительством РФ в последующем может повлечь вмешательство Президента РФ в текущую деятельность высшего органа исполнительной власти, так как отсутствуют четкие критерии разграничения «общего руководства» и «оперативного», «текущего» руководства. Также конституционными поправками осуществляется дифференциация министров и фрагментация Правительства РФ на президентский блок министров и правительственный, при этом происходит расширение дискреционных полномочий главы государства в отношении его руководства деятельностью отдельных органов исполнительной власти, поскольку предусматривается, что Президент РФ сам устанавливает, какими органами руководит Президент РФ, какими – Правительство РФ.

7. Взаимодействие Президента РФ и Правительства РФ выстраивается в следующих формах: 1) участие главы государства в качестве председательствующего на заседаниях Правительства РФ; 2) издание Президентом РФ поручений и указаний Правительству РФ. Институт поручений и

указаний Президента РФ способствует усилению роли главы государства в системе отношений «президент – правительство». Отсутствие судебного конституционного контроля в отношении поручений несет в себе угрозу верховенству Конституции РФ и конституционной законности в управлении, в результате основной центр исполнительной власти находится за пределами Правительства РФ и концентрируется в президентских структурах, осуществляющих контроль за Правительством РФ.

8. Одной из форм парламентского контроля в отношении Правительства РФ является решение вопроса о доверии Правительству РФ. Анализ практики нормативной конституционализации приводит к выводу, что ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой имеет номинальный характер, поскольку у Думы отсутствует реальная возможность выразить свою позицию в отношении правительственного курса ввиду угрозы роспуска палаты. Вместе с тем, парламентский контроль ограничен и в сфере соблюдения требований законности использования бюджетных средств в соответствии с целями, установленными законодателем, а также в сфере противодействия коррупции. Конституционные поправки 2020 года конституционализировали институт парламентского контроля, но не установили гарантий достижения его целей, поскольку отсутствует указание на возможность применения парламентом санкций (отставка, отрешение от должности) в отношении Правительства РФ или министра по результатам проведения контрольного мероприятия в случае неудовлетворительной оценки их деятельности. Новая формулировка Конституции РФ о парламентском контроле не предполагает изменения законодательства о парламентском расследовании, так как не предусматривает гарантий участия парламентской оппозиции в процессе проведения и утверждения его результатов.

**Научная и практическая значимость исследования** состоит в подготовке законопроектов о поправках к Конституции РФ и внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», которые могут быть востребованы в процессе совершенствования регулирования

разделения и взаимодействия властей.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Достоверность и обоснованность выводов, полученных в результате исследования, подтверждается использованием соответствующей методологии, изучением достаточного объема нормативных актов, судебных решений, научной литературы.

Основные положения диссертационного исследования получили апробацию в публикациях, а также в выступлениях автора на следующих научных мероприятиях: II и VI Московского юридического форума (2015, 2019 гг.), XIII межрег. науч. конф. «Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации» (Омская юридическая академия, 2015 г.), IX Междунар. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, СГУ, 2016 г.), Всерос. науч.-практ. конф. «Правовое развитие России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики» (Челябинск, ЧГУ, 2016 г.), Всерос. науч.-практ. конф. «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, ТГУ, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 гг.), Кутафинские чтения (Москва, 2017, 2018 гг.), «Круглом столе» «Конституция РФ и права человека: правовая политика в национальном и международном контексте» (Новосибирск, 2018 г.), V Уральского форум конституционалистов (Екатеринбург, УрГЮУ, 2019 г.), Всерос. науч. конф. с международным участием «Право и правоприменение в современной России» (Новосибирск, 2020 г.).

Апробация исследования также прошла в процессе работы в рамках научного проекта РФФИ № 18-011-00761 А «Влияние конституционной телеологии на формирование и развитие ценностей и практик российского конституционализма в условиях конституционализации правового порядка и взаимодействия с европейским правовым пространством».

Предложения и выводы диссертации используются в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право» в Институте философии и права Новосибирского государственного университета.

Работа прошла обсуждение на кафедре теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета.

**Объем и структура диссертационной работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя 10 параграфов, заключения, библиографического списка, и приложений.



## **Глава 1. Теоретические и исторические аспекты принципа разделения и взаимодействия властей в конституционной юриспруденции**

### **1.1. Научные подходы к пониманию природы принципа разделения и взаимодействия властей**

В конституционной юриспруденции дискуссии о принципе разделения властей связаны с неодинаковым пониманием его правовой природы, количества ветвей власти. Требуют согласования с принципом разделения властей принципы единства системы государственной власти и народного суверенитета. Разделение властей обычно рассматривают в нескольких аспектах: 1) функциональное разделение властей, которое сводится к разделению функций между различными ветвями власти; 2) институциональное разделение властей, под которым понимают рассредоточение осуществления власти между органами государственной власти; 3) персональное разделение властей, предполагающее недопустимость одновременного сочетания должностей в нескольких ветвях власти<sup>13</sup>.

Современный конституционализм неразрывно связан с доктриной и практикой разделения властей. Об этом говорят многие исследователи, так, А. Шайо отмечает, что действенный конституционализм будет только при условиях, когда одна власть ограничивает другую<sup>14</sup>. В.И. Крусс считает, что конституционализм основан на функциональном разделении властей и обеспечивается судебным конституционным контролем<sup>15</sup>. Однако, научная литература не содержит единого подхода к понятию сущности принципа разделения властей. В работах ученых, посвященных вопросам государственной власти, распространено использование таких словосочетаний как «разделение властей», «разделение власти на ветви власти» и т.п. в связи с чем, возникают различные подходы в понимании данного принципа. В дореволюционной

<sup>13</sup> Vile, M.J.C. Constitutionalism and the separation of powers / M.J.C. Vile. - Liberty fund Indianapolis, 1998. – p.16-18.

<sup>14</sup> Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва, 2001. - С. 76.

<sup>15</sup> Крусс, В.И. Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации / В.И. Крусс // Российский юридический журнал. – 2013. № 3 (90). - С. 79.

юридической литературе встречаются позиции, отстаивающие функциональный подход к пониманию разделения властей. По мнению А.С. Алексеева существуют не самостоятельные власти, а различные государственные функции, присущие государственной власти в целом. Государственная власть одна, а «ветви власти», осуществляющие эти функции одинаковы по существу, по своей природе. Аналогичной позиции придерживался и Л.А. Тихомиров<sup>16</sup>, рассматривая разделение властей как распределение основных государственных функций между органами власти, обладающими собственными полномочиями. Функциональный подход широко представлен и в современной науке конституционного права. Так, В.Е. Чиркин считает, что в государстве существует одна государственная власть, поэтому следует говорить о разделении власти, а не о разделении властей<sup>17</sup>. А.С. Автономов<sup>18</sup> говорит о том, что ветви власти представляют собой не самостоятельные власти, а лишь органы с властными полномочиями, посредством которых они реализуют свои функции. Аналогичной позиции придерживаются А.В. Безруков<sup>19</sup> и И.Д. Левин, при этом по мнению И.Д. Левина отношения указанных органов должно базироваться на механизме «сдержек и противовесов»<sup>20</sup>. Функциональная трактовка разделения властей представлена и в теории политических систем Г.А. Алмонда<sup>21</sup>.

Таким образом, функциональный подход к пониманию принципа разделения властей предполагает распределение функций между органами государственной власти и их независимость друг от друга при осуществлении ими властных полномочий, право противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решение другого органа без права замены его своим решением. Вместе с тем исследователи<sup>22</sup> отмечают, что та или иная ветвь власти не всегда строго привязана к выполнению одной функции. Так, законодательный

<sup>16</sup> Тихомиров, Л. Единичная власть как принцип государственного строения / Л. Тихомиров. – Москва, 1993. – С. 48.

<sup>17</sup> См.: Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. – Москва: Юрист, 2008. – С. 61; Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. – Москва: Норма, 2010. – С. 79.

<sup>18</sup> См.: Автономов, А.С. Избирательная власть / А.С. Автономов. – Москва: Права человека, 2002. – С. 74-75.

<sup>19</sup> Безруков, А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21. – С. 4.

<sup>20</sup> См.: Левин, И.Д. Современная буржуазная наука государственного права / И.Д. Левин. – Москва, 1960. – С. 297.

<sup>21</sup> Almond, G.A. Functional Approach / G.A Almond. – P. 37-38, 46.

<sup>22</sup> Ориу, М. Основы публичного права / М. Ориу. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – С. 488.

орган осуществляет законодательную функцию посредством обсуждения и принятия закона, однако его принятие не исчерпывает смысла законодательной власти. Полное осуществление законодательной функции возможно только после промульгации закона главой государства. Также законодатель, назначая определенных должностных лиц государства, осуществляя народное представительство и парламентский контроль, выполняет, таким образом, и иные функции, не связанные с законодательством. Таким образом, реальная компетенция органов той или иной ветви власти шире соответствующих государственных функций.

Другие авторы<sup>23</sup> отмечают, что разделение властей не сводится к разделению компетенции и настаивают на суверенности каждой ветви власти. Данный подход восходит к Новому времени, к Ш.Л. Монтескье, однако корнями уходит к теории о смешении форм правления в Античности. Мыслители Полибий и Цицерон для достижения идеального устройства власти предлагали смешение царской власти, аристократии и демократии, которые, по их мнению, относились к правильным формам правления<sup>24</sup>. М.М. Ковалевский считал, что: «теория разделения властей, как ее понимает Монтескье, сводится к дроблению суверенитета»<sup>25</sup>. Л.С. Мамут отмечает: «именно дробления, расчленения, раскола целостности публичной власти, персонифицировавшейся тогда преимущественно абсолютными монархами, хотел Монтескье»<sup>26</sup>. На наш взгляд, разделение властей, интерпретируемое как разделение суверенитета порождает проблему соотношения разделения властей с принципом единства государственной власти и неделимости суверенитета.

Современная доктрина утверждает, что суверенитет невозможно исчислять, так как это качественная, а не количественная категория<sup>27</sup>, в связи с чем невозможно существование в государстве нескольких суверенных властей.

<sup>23</sup> См., напр.: Спиридонов, Л.И. Теория государства и права / Л.М. Спиридонов. - Москва, 1996. - С. 80; Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. - Москва: Юристъ, 1999. - С. 81-82.

<sup>24</sup> Цицерон. О государстве / Цицерон. - Москва: Мысль, 2002. - С. 69, 294.

<sup>25</sup> Ковалевский, М.М. От прямого народоправства к представительному правлению и от патриархальной монархии к парламентаризму / М.М. Ковалевский. - Т. III. - Москва: Изд-во И.Д. Сытина, 1906. - С. 147.

<sup>26</sup> Мамут, Л.С. Публичная власть неделима / Л.С. Мамут // Философия права и конституционализм. - С. 52.

<sup>27</sup> См.: Енгибарян, Р.В., Тадевосян, Э.В. Конституционное право / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. - Москва: Юристъ, 2002. - С. 204.

Суверенитет принадлежит государственной власти в целом. Самостоятельность и независимость той или иной ветви власти в рамках ее компетенции вытекает не из суверенной природы ветви власти, а из суверенной природы единой государственной власти.

Третий подход основан на противопоставлении разделения властей и суверенитета. Суверенитет неделим, отсюда выводится принцип единства государственной власти. Такое представление основано на воззрениях Ж.Ж. Руссо, отстаивающего народный суверенитет. Воля нации проявляется через институты непосредственной демократии (Ж.Ж. Руссо) либо через орган народного представительства (Л. Дюги). Парламент становится единственным органом власти, так как единство суверенитета предполагает и единство представительства<sup>28</sup>. Такой подход был распространен и в науке советского государственного права<sup>29</sup>. Возражения против концепции разделения властей можно найти и среди представителей науки русского государственного права. Например, Б.А. Кистяковский в своем курсе лекций государственного права целую главу посвятил теории разделения властей и ее критике. По мнению Б.А. Кистяковского, «и практика государственных учреждений в современных конституционных государствах, и теоретическая мысль представителей науки государственного права одинаково приводят нас к тому, что теория разделения властей неправильна. Как государство есть нечто целое, единое и неделимое, так и власть неделима; власть принадлежит государству в его целом, и в нем не несколько властей, а только одна единая власть. Поэтому разделение властей не может служить гарантией политической свободы, неприкосновенности личности, конституционного строя и правового характера государственной власти. Эти гарантии мы должны искать в других принципах и других основах современного конституционного государства.»<sup>30</sup>.

Наука советского государственного права отрицала принцип разделения

<sup>28</sup> Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – С. 78.

<sup>29</sup> См., напр.: Абашмадзе, В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика / В.В. Абашмадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. - С. 4; Высшие представительные органы власти в СССР / Москва: Наука, 1968. - С. 15-16.

<sup>30</sup> Кистяковский, Б.А. Философия и социология права / Б.А. Кистяковский. – Санкт-Петербург, 1998. - С. 486-487.

властей. В основе марксистского понимания разделения властей лежало представление о данном механизме власти как о компромиссе между ведущими классами XVII-XVIII столетий – дворянством и буржуазией. Ограниченные (конституционные) монархии, воплотившие в себе принцип разделения властей, способствовали усилению буржуазии, представленной в нижних палатах европейских парламентов и сохранили, вместе с тем, влияние дворянских кругов, группирующихся вокруг монарха и заседавших в верхних палатах парламента. В такой системе координат нет места пролетариату («простому народу») и, следовательно, подобная модель не может быть реализована в пролетарском («народном») государстве. Кроме того, доктрина разделения властей понималась в марксизме и как обоснование независимости исполнительной власти от власти законодательной, представляющей народ, что также считалась противоречием демократическим принципам и ограничением народного суверенитета. Поэтому, для социалистического государства марксизмом предлагается не разделение, а концентрация власти в форме советов. В.И. Ленин считал необходимым, правильным и соответствующим сущности социалистического государства передать осуществление всей полноты власти коллегиальным представительным собраниям – советам, избираемым открыто и подотчетным населению. При этом такой выборный орган должен сочетать в себе законодательную функцию и функцию исполнения законов.

Такой взгляд не учитывает различие между разделением власти и разделением ее осуществления. В последнем случае разделяется не власть, которая всегда единая, а разделяется ее осуществление различными государственными органами. Так, И.Д. Левин подчеркивал, что суверенитет может осуществляться несколькими государственными органами совместно, где каждый орган самостоятельно принимает решения в рамках компетенции<sup>31</sup>. Как отмечает Н.А. Ушаков, компетенция государственной власти должна включать в себя все полномочия по реализации государственных функций, а ветви власти, различные органы не вправе в одинаковых случаях создавать противоречащие друг другу

---

<sup>31</sup> Левин, И.Д. Суверенитет / И.Д. Левин. - Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2003. - 91.

нормы<sup>32</sup>. При осуществлении суверенитета несколькими властными субъектами, каждый из которых самостоятелен в пределах своего ведения и равен между собой, происходит разделение осуществления суверенитета, но не разделение самого суверенитета именно в силу того, что они суверенитет осуществляют, а не являются его носителями и его источником. Теория разделения властей критикуется и отрицается исходя из специфической трактовки народного суверенитета и необходимости прямой демократии. Однако следует учесть, что непосредственное исполнение сувереном всех властных полномочий затруднительно. Разграничение властных полномочий не нарушает принцип единства государственной власти который предполагает единство целей, задач, государственной власти, а также ее единый источник. Источником власти и носителем суверенитета является народ (в республиках) либо монарх (в неограниченных монархиях), что является гарантией неделимости суверенитета, поскольку здесь только один суверен, который вправе установить разделение осуществления суверенитета несколькими самостоятельными государственными органами. Важность единства государственной власти при ее разделении отмечалось и в российской дореволюционной литературе. Так, Н.Н. Ворошилов отмечал, что разделение властей означает создание нескольких равных между собой властей, что порождает борьбу, конфликт властей и разрушение единства власти, для обеспечения единства необходимо не столько обособление, сколько выработка механизма согласованного функционирования властей<sup>33</sup>. Также Г.Ф. Шершеневич писал: «законодательство, исполнение и суд - это не три власти, это три формы проявления единой неделимой государственной власти»<sup>34</sup>. Выдающийся теоретик русского конституционного права В.М. Гессен внес терминологическую поправку о том, что нужно говорить не о разделении властей, а о их обособлении, при этом «правильно понимаемое обособление властей

---

<sup>32</sup> Ушаков, Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования / Н.А. Ушаков. - Москва, 1997. - С. 16.

<sup>33</sup> Ворошилов, Н.Н. Критический обзор учения о разделении властей / Н.Н. Ворошилов. - Ярославль, 1872. - С. 435.

<sup>34</sup> Шершеневич, Г.Ф. Общее учение о праве и государстве / Г.Ф. Шершеневич. - Москва, 1908. - С. 34.

ничего общего с разделением власти не имеет»<sup>35</sup>. По его мнению, обособление требует отделения правительственной и судебной власти от законодательной не для того, чтобы их поставить рядом с нею, а для того, чтобы их подчинить ей, оно требует подзаконности правительственной и судебной власти. Также ученый предлагал разграничивать обособление формальное и материальное.

Таким образом, суверенитет неразделен, но осуществление суверенитета может быть распределено между несколькими органами. В данном случае именно «осуществление суверенитета», но не сам «суверенитет» распределяется. Распределение осуществления единой государственной власти происходит посредством разграничения властных полномочий между органами государственной власти, где каждый орган власти государства представляет в пределах своей компетенции государственную власть. В законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти присутствует единое, неделимое существо, единая природа. Суть этой единой природы в том, что источником и носителем суверенитета является один субъект - народ (в республиках), монарх (в неограниченных монархиях). Единство и неделимость суверенитета не сливает три ветви власти, но и ветви власти не разделяют суверенитет, который неделим. Разделяется осуществление суверенитета.

Единство, взаимодействие и равновесие ветвей государственной власти обеспечивается системой «сдержек и противовесов» - ключевой составляющей принципа разделения властей. В наибольшей степени механизм системы «сдержек и противовесов» прослеживается в США. Как отмечает А. Шайо, отцы-основатели США желали предотвратить диктатуру большинства. Защитой от нее стала конституция, учреждающая власть на основе системы «сдержек и противовесов»<sup>36</sup>. Во-первых, свободный мандат депутата позволял отойти от воли большинства избирателей. Во-вторых, двухпалатная система уравнивает палату представителей сенатом, формируемым способом, отличающимся (в первоначальной редакции конституции) от порядка формирования

<sup>35</sup> Гессен, В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен; [сост., автор вступ. ст. и коммент. А.Н. Медушевский]. – Москва: РОССПЭН, 2010. – С. 60.

<sup>36</sup> Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва, 2001. - С. 68-69.

представителей. В-третьих, институты квалифицированного большинства и президентского вето защищают меньшинство от господства большинства. В-четвертых, судебная власть обладает противовесами в отношении законодателей, президента и властей штатов. В-пятых, сенат служит противовесом при всех назначениях на общественные должности и при заключении договоров.

Несмотря на то, что наиболее полно «сдержки и противовесы» нашли свое отражение в конституционном механизме США, система «сдержек и противовесов» это не чисто американское изобретение. Ш.Л. Монтескье в «Духе законов» показал важность наличия в государственном устройстве сдержек и противовесов: «Чтобы образовать умеренное правление, надо комбинировать власти, регулировать их, умерять, приводить их в действие, добавлять, так сказать, балласту одной, чтобы она могла уравновешивать другую; это такой шедевр законодательства, который редко удается выполнить случаю и который редко позволяет выполнить благоразумию»<sup>37</sup>.

Наличие у органа полномочия, реализацией которого можно воздействовать на орган другой ветви власти можно рассматривать в качестве «сдержек и противовесов». Сдержка (противовес) – это право на несогласие одного властного субъекта с действиями другого<sup>38</sup>, что уравновешивает различные органы государственной власти. Осуществляются взаимные «сдержки» путем узаконенного проникновения в сферу другой отрасли управления. Обязательное участие одной ветви власти на определенной стадии деятельности другой ветви власти предоставляет первой возможность для предупреждения нарушения своих прав. Механизм системы «сдержек и противовесов» имеет различные вариации в зависимости от формы правления, от уровня развития государственно-правовой системы, но в любом случае, в каждом демократическом государстве создан механизм реализации принципа разделения властей посредством системы «сдержек и противовесов». Соответствующий механизм «сдержек и противовесов» установленный в каждом конкретном государстве накладывает

<sup>37</sup> Цит по: Баренбойм, П. 3 000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера / П. Баренбойм. - Москва: Белые альвы, 1995. – С. 51.

<sup>38</sup> Шаблинский, И.Г. Эволюция политического режима в России. Конституционные основы и неформальные практики / И.Г. Шаблинский. – Москва: ТЕИС, 2014. – С. 26.



отпечаток на классификацию моделей разделения властей. В конституционно-правовой науке выделяют несколько разновидностей разделения властей. А.М. Барнашов говорит о двух моделях: «гибкой» и жесткой»<sup>39</sup>, И.А. Кравец указывает на то, что конституционное развитие во второй половине XX века привело к появлению третьей «смешанной» модели разделения властей<sup>40</sup>. Л.М. Энтин связывает модели разделения властей с формами правления<sup>41</sup>.

«Жесткое разделение властей» в наибольшей степени соответствует концепции разделения властей, так как ветви власти существенно обособлены, между ними существует эффективная система «сдержек и противовесов». Парламент не вправе отправлять в отставку правительство. Глава государства не обладает возможностью распустить парламент, что позволяет парламенту в пределах своих полномочий контролировать исполнительную власть. Стабильность и относительная независимость исполнительной власти от парламента обеспечивается отсутствием у последнего права выражать вотум недоверия должностным лицам исполнительной власти, влекущий отставку должностного лица. «Смешанный» вариант разделения властей характеризуется тем, что в системе государственной власти присутствует орган, осуществляющий арбитражно-координирующую функцию, который стоит над органами законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечивает их взаимодействие и разрешает конфликты между ветвями власти. В такой системе разделение властей не отменяется, но в системе власти образуется отдельная ветвь власти, власть главы государства. Система противовесов при смешанной форме правления имеет особенности. Глава государства, наделенный полномочиями по координации ветвей власти, вместе с тем имеет значительные полномочиями в сфере исполнительной власти и, отчасти, законодательной власти. Исполнительная власть носит бицефальный характер, разделяется между главой государства и правительством. «Мягкое разделение властей» подразумевает

<sup>39</sup> Барнашов, А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А.М. Барнашов. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1998. – С. 67.

<sup>40</sup> Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А. Кравец. – Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. – С. 206.

<sup>41</sup> Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – Москва: Юрид. лит., 1995. – С. 24.

обязательное наличие коллегиального органа исполнительной власти, формируемого на парламентской основе, несущий политическую ответственность перед парламентом, который контролирует его деятельность. Такая система предусматривает интеграцию законодательной и исполнительной власти, при этом, в качестве взаимных сдержек и противовесов предусматривается не только ответственность правительства перед парламентом и возможность выражения вотума недоверия правительству, но и устанавливается право роспуска парламента главой государства по предложению главы правительства. Таким образом, вотуму недоверия со стороны парламента правительство может противопоставить право досрочного его роспуска и назначения новых выборов, что является своеобразным балансом, механизмом взаимного сдерживания. Правительство в такой системе формируется парламентским большинством, а руководитель правительства является лидером парламентского большинства в связи с чем в литературе встречается справедливое утверждение, что «там, где существует парламентаризм, разделение законодательной и исполнительной власти только словесное»<sup>42</sup>. Баланс властей в данной модели обеспечивается судебной независимостью, судебная власть выступает гарантом защиты основных конституционных ценностей<sup>43</sup>.

Оптимальное и исчерпывающее количество ветвей власти вызывает научную дискуссию. Большинство авторов выделяет три ветви власти - законодательную, исполнительную, судебную. Однако процесс конституционализации власти в мировой практике позволяет некоторым авторам выделять дополнительные ветви власти, компетенция которых выходит за рамки традиционных трех властей<sup>44</sup>. Речь идет о контрольных, избирательных, финансовых органах, а также о власти главы государства. Еще в 1912 году в Конституции Китая появилась особая ветвь экзаменационной власти, сводящаяся к проверке знаний и умений претендентов на занятие некоторых должностей<sup>45</sup>. К

---

<sup>42</sup> Котляревский, С.А. Избранные труды / С.А. Котляревский. - Москва, РОССПЭН, 2010. - С.196.

<sup>43</sup> Gerangelos, P.A. The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process. Constitutional Principles and Limitations / P.A. Gerangelos. - Oregon: Oxford and Portland, 2009. - p. 273-279.

<sup>44</sup> См., напр.: Чиркин, В.Е. Государствоведение / В.Е. Чиркин. - Москва: МОДЭК, 2012. - С. 123-124.

<sup>45</sup> Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. - Москва: Юристъ, 2008. - С. 80; Автономов, А.С. Избирательная власть / А.С. Автономов. - Москва: Права человека, 2002. - С. 51.

примеру, в Конституциях Никарагуа<sup>46</sup> и Колумбии<sup>47</sup> указывается среди традиционных властей и на избирательную власть. Функциональное назначение такой власти состоит в вовлечении наибольшего числа граждан в процесс принятия решений об управлении государством (выборы, референдум), а, следовательно, в придании особой авторитетности принимаемых таким образом решений и авторитетности создаваемым таким путем органам, обеспечению количества участников таких действий, их высокой легитимности<sup>48</sup>. В конституции Швеции (в ее составной части - конституционном законе «Форма правления» 1974 г.) используется и термин «контрольная власть», однако, такая власть относится к парламенту и самостоятельного значения не имеет.

Появление института «координирующей» или «арбитражной» власти связано с особым конституционным статусом президентов в смешанных республиках, и в так называемых республиках с «суперпрезидентской» формой правления. Специфический конституционный статус, отличный от статуса иных властей обосновывает выделение особого вида государственной власти - власти главы государства. Специфичность этой власти в том, что она институционально обособлена от законодательной, исполнительной и судебной властей, но обладает целым рядом существенных полномочий в каждой из них. С другой стороны, глава государства имеет специфические собственные полномочия, которые не отнесены к иным ветвям власти. Противоположную позицию занимают В.А. Четвернин<sup>49</sup> и В.Д. Зорькин<sup>50</sup>, которые утверждают, что законодательная, исполнительная и судебная власти представляют собой формы государственной деятельности, которыми исчерпывается деятельность государства, поэтому не может быть ни особой президентской власти, не относящейся к исполнительной, ни особой контрольной власти, чьи полномочия не распределялись бы между исполнительной законодательной и судебной властями.

<sup>46</sup> Конституция Никарагуа // Интернет-Библиотека конституций. Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=52> (дата обращения: 28.04.2019).

<sup>47</sup> Конституция Колумбии // Интернет-Библиотека конституций. Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=48> (дата обращения: 28.04.2019).

<sup>48</sup> Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. - Москва: Юристъ, 2008. - С. 80.

<sup>49</sup> Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. - Москва, 1999. - С. 574.

<sup>50</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. - Москва: Норма: ИНФРА-Москва, 2011. - С. 12.

В связи с выходом полномочий главы государства за рамки традиционных границ исполнительной власти, некоторыми авторами высказывается мысль о явном противоречии «арбитражной» власти главы государства требованиям и установкам принципа разделения властей, поскольку «при таком подходе в качестве интегрирующего начала ветвей власти, механизма, подталкивающего их к сотрудничеству и скоординированной деятельности, рассматривается новоиспеченная структура власти - президентская, которая к тому же не вписывается в систему разделения властей»<sup>51</sup>. Г.А. Шмавонян в такой конструкции государственной власти, когда функция обеспечения единства (в смысле сотрудничества и скоординированной деятельности) ветвей власти фактически сосредотачивается в одном центре, видит разрушение правовой логики построения властных структур в соответствии с принципом разделения властей. В.С. Шевцов<sup>52</sup> отмечает, что суверенная воля народа является тем началом, которое делает власть единой, из чего делается вывод, что наличие доминирующего положения одного субъекта власти влечет нарушение баланса властей и не способствует их единству. Критически к выделению «арбитражной власти» относится и М.А. Краснов<sup>53</sup>.

По нашему мнению, представляется верным выделение в системе государственной власти трех основополагающих ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной, но при простой совокупности трех разделенных ветвей власти на практике сложно сохранить единство государственной власти без наличия четвертой, «умиряющей» власти главы государства. Сложно согласиться с точкой зрения, в соответствии с которой только законодательная, исполнительная и судебная власти исчерпывают предназначение государства, поскольку ни одна из трех не обладает функцией по осуществлению согласованного взаимодействия органов государственной власти. Если нет

<sup>51</sup> Шмавонян, Г.А. Юридический характер президентской власти в российской системе разделения властей // Конституционный строй России: сборник статей / под. ред. Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедева. - Москва, 2003. - Выпуск четвертый. - С. 145. - 130-169 с.

<sup>52</sup> Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая / В.С. Шевцов. - Москва: ПолиграфОпт, 2004. - С. 106.

<sup>53</sup> См.: Краснов, М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента / М.А. Краснов // Государство и право. - 2015. - № 2. - С. 6, 9.

«умиряющей» власти, если законодательная, исполнительная и судебная власти порознь, то создается «разделенное правление», что может привести к параличу власти. В системе любой государственной власти должен быть центр, символизирующий ее единство и этот «центр» имеет много вариантов своего конкретного выражения в теории и практике различных государств. Единство государственной власти и согласованное функционирование ее органов может быть обеспечено подчинением всех ветвей власти правовому закону. Однако, самостоятельный институт четвертой «умиряющей», «арбитражной» власти, как юридически, так и фактически стал реальностью, наряду с институтами парламентаризма, исполнительной и судебной власти во многих государствах мира и вполне может считаться одним из способов обеспечения единства власти.

С нашей точки зрения принципом разделения властей не исключается существование функционально самостоятельного института главы государства, наделенного арбитражной властью, и не устанавливает строго фиксированное число властных субъектов. Так, например, осуществление государственной власти происходит на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции РФ), при этом в следующей статье указано, что государственная власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ. Тем самым подчеркивается особое положение института президентства в системе разделения властей. Только стоящий вне трех ветвей власти властный субъект, может осуществлять их координацию. Иное (когда арбитражной властью наделяется одна из трех властей – законодательная либо исполнительная, либо судебная) означало бы появление серьезного дисбаланса в системе разделения властей.

Таким образом, во-первых, можно выделить три основных научных подхода к пониманию природы принципа разделения властей: 1) институциональный подход, в основе которого лежит представление о разделении властей как разделении государственной власти на органы, самостоятельно и независимо осуществляющие возложенные на них властные полномочия; 2) разделение властей как разделение государственной власти на несколько самостоятельных,

суверенных властей; 3) разделение властей как «разделение труда», делегирование части функций от верховного полновластного суверена иным органам, производным от верховного органа. Институциональный подход представляется наиболее обоснованным и отвечающим условиям демократического конституционализма. Демократическое конституционное государство предполагает единый, неделимый источник власти народное волеизъявление, поэтому в каждой ветви власти присутствует единое, неделимое существо, единая природа. Следовательно, единство – неотъемлемый признак государственной власти. В таком случае, следует говорить не о разделении власти на несколько суверенных властей, а о разделении осуществления государственной власти, самостоятельными органами. Во-вторых, принцип разделения властей, заимствованный из политико-правовой доктрины XVIII века и нашедший закрепление в конституционных актах различных стран, со временем трансформировался под влиянием особенностей конституционных государств, что повлекло за собой появление разнообразных моделей разделения властей, которые в настоящее время можно свести к трем: 1) «гибкой»; 2) «жесткой»; 3) «смешанной». В-третьих, практика конституционного развития государств XX и начала XXI столетий показала, что произошло переосмысление классической концепции о властной триаде: законодательной, исполнительной и судебной властях, что связано с появлением в процессе конституционного строительства отдельных государств дополнительных ветвей власти, среди которых особо стоит указать на власть главы государства. Полагаем, что выделение такой ветви власти в системе разделения властей вытекает из логики самого принципа разделения властей, который предполагает тесное сотрудничество, «сорботничество» властей, в связи с этим необходимо наличие власти, которая призвана устранять конфликты и противоречия между другими ветвями власти. Такая арбитражная функция не может быть возложена на одну из трех ветвей власти без ущерба балансу властей, поэтому требуется выделение отдельной, четвертой арбитражно-координирующей власти Президента РФ.

## 1.2. Влияние учения о разделении властей на формирование современной доктрины конституционализма

Научные представления о генезисе принципа разделения властей и его влиянии на формирование современной доктрины конституционализма различны. Кроме того, существует проблема достижения баланса некоторых элементов, составляющих суть современного конституционализма, таких как народный суверенитет, права человека, разделение властей. Термин «конституционализм» происходит от термина «конституция», а «конституция» понимается, как правило, в смысле устройства государства, вместе с тем устройство государства может быть различным исходя из конкретно-исторических условий, времени и места формирования устройства государства и иных государственных особенностей, и базироваться на различных принципах, в том числе на отрицании принципа разделения властей. Поэтому, требуется осмысление роли и значения принципа разделения властей в формировании современной доктрины конституционализма.

В исследованиях, посвященных освещению вопроса о генезисе учения о разделении властей, существуют различные взгляды на момент его возникновения и реализации на практике. Некоторые ученые видят появление принципа разделения властей задолго до эпохи Нового времени. Так, по утверждению В.В. Абашмадзе «учение о разделении властей так же старо, как и сами государство и право»<sup>54</sup>. Еще глубже по времени усматривает возникновение принципа разделения властей П. Баренбойм, относя его к догосударственной эпохе<sup>55</sup>. П. Баренбойм связывает зарождение разделения властей со временем библейского пророка Моисея и Самуила. В качестве одного из основных принципов, с которым увязывается появление разделения властей, является обособление, самостоятельность судебной власти и подсудность ей правителя. Аналогичной позиции придерживается Р.А. Папаян, он отмечает, что идея трех

<sup>54</sup> Абашмадзе, В.В. Учение о разделении властей и его практика / В.В. Абашмадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. - С. 4.

<sup>55</sup> Баренбойм, П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей / П.Д. Баренбойм. - Москва: РОССПЭН, 2003. - С. 9.

ветвей власти с разграничением функций обозначена в Библии, где указывается, что Господь Бог - обладатель всех трех властей (царской, судейской и законодательной), а земная власть может быть разделена, однако все ветви власти объединяет их богоустановленность (богоучрежденность)<sup>56</sup>.

В ряде историко-правовых и теоретико-правовых исследований<sup>57</sup> предлагается рассматривать принцип разделения властей как продукт Нового времени. Такой подход получил распространение и его можно считать доминирующим в современной науке. Так, В.С. Шевцов отмечает, что разделение властей возникает в рамках развитого гражданского общества и правового государства, а также имеет свои уникальные, присущие западно-европейским народам, исторические предпосылки 17-18 вв.<sup>58</sup> По мнению В.И. Терехова при рассмотрении процесса формирования теории разделения властей можно выделить три фазы<sup>59</sup>. Во-первых, это создание условий, при которых стало возможным появление концепции разделения властей, оформление составляющих ее элементов. Во-вторых, это создание собственно концепции, оформление ее отдельных частей и соединение их воедино. В-третьих, это внесение поправок, появившихся в результате накопления опыта по внедрению основных положений теории разделения властей на практике. Длительность по времени этих фаз, по мнению ученых<sup>60</sup>, далеко не одинакова. Первая фаза охватывает период с XVII века. Вторая, основная - со второй половины XVII века до середины XVIII века. И третья, завершающая фаза, охватывает период с середины XVIII века до середины XIX века. Несомненно, конституционное закрепление принципа разделения властей относится к эпохе Нового времени, когда получила распространение парадигма современной конституции, при этом в качестве причин организации государственной власти на основе принципа разделения властей не следует

<sup>56</sup> См.: Папаян, Р.А. Христианские корни современного права / Р.А. Папаян. - Москва, 2002. - С. 190, 284-291.

<sup>57</sup> Разделение властей: история и современность / Отв ред. М.Н. Марченко. - Москва: Юрайт, 2004. - 2-е издание. - С. 8; Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая / В.С. Шевцов. - Москва: ПолиграфОпт, 2004. - С. 4.

<sup>58</sup> Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая / В.С. Шевцов. - Москва: ПолиграфОпт, 2004. - С. 4.

<sup>59</sup> Терехов, В.И. Становление и развитие концепции разделения властей // Разделение властей: история и современность / Отв ред. М.Н. Марченко. - М.: Юрайт, 2004. - 2-е издание. - С. 8.

<sup>60</sup> Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. - Москва: Норма, 2012. - С. 258.



рассматривать исключительно обострение классовой борьбы, классовых противоречий между феодальными производственными отношениями и новыми по своему характеру производительными силами. Конституционное закрепление принципа разделения властей не сводится только к тому, что, в XVII-XVIII столетиях на Западе возникает буржуазия, которая становится экономически господствующим классом и претендует на часть власти старой аристократии и монарха. Тема свободы - тема выбора, ключевая тема для христианства и для эпохи Нового времени, поэтому вопросы обеспечения свободы (не только и не столько юридической) и способов ее обеспечения (в том числе разделение властей) рассматривались прежде всего философами и богословами. Разделение властей рассматривалось как одна из гарантий обеспечения свободы, в этом причина появления указанного принципа. Концепция разделения властей получила свое закрепление в конституционных актах начиная с периода «Славной революции» в Англии, а затем в XVIII столетии в США и Франции. Среди этих актов особое значение имеют два: Декларация независимости США от 1776 года и французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года, однако корни доктрины разделения властей просматриваются с эпохи Древнего мира. Уже в работах Аристотеля<sup>61</sup> проявляются зачатки разделения властей, которые связаны с его предложением о сочетании нескольких «правильных» форм правления. Мысль о возможности соединения начал нескольких форм правления воедино впоследствии была детализирована Полибием<sup>62</sup>, считавшим смешанную форму правления наиболее оптимальной, а главным ее достоинством - взаимное сдерживание и противодействие друг другу составных ее элементов.

На средневековую политико-правовую мысль в части представлений об организации государственной власти значительное влияние оказывала борьба монархов с католическим духовенством за политическое господство, причем церковная власть рассматривалась выше власти монархов. Такое понимание

---

<sup>61</sup> Аристотель. Сочинения в четырех томах / Аристотель. - Москва: Философское наследие, 1983. - Т. 4. - С. 455.

<sup>62</sup> Полибий. Всеобщая история в сорока книгах / Полибий. - Москва: Наука, 2005. - Т. I - III.

публичной организации общества было заложено еще А. Августином<sup>63</sup> (354-430 гг.). Ф. Аквинский отстаивал идею разделения власти между церковью и королем. По его мнению, к ведению церковных властей относятся вопросы духовной жизни общества, а государство регулирует вопросы внешней нравственности. Одним из первых стал проводить четкое различие между законодательной и исполнительной властями государства М. Падуанский (1275-1326). В сочинении «Защитник мира» он отмечал, что власть законодательная определяет компетенцию и организацию исполнительной власти. Н. Макиавелли<sup>64</sup> на анализе опыта функционирования государств античного периода обосновал необходимость сдержек и противовесов. Для учета интересов всех слоев населения автор предлагает принцип взаимосвязи властей, а не их подчинения.

В Новое время одним из первых, кто поднял вопрос о разделении властей, можно назвать Ж. Бодена. Он выступал с поддержкой абсолютизму, однако верховная власть короля не должна концентрировать в себе несвойственные ей функции. Монарх не должен вмешиваться в правосудие и небольшие текущие дела управления, иначе это умоляет его авторитет. Ж. Боден предлагал различать суверенитет, который принадлежит только монарху и управление, которое может принимать различные формы (аристократическое, демократическое, смешанное). Окончательное становление доктрины разделения властей можно связать с именами Дж. Локка и Ш.Л. Монтескье. Согласно Дж. Локку, главная угроза свободе состоит в соединении властей в лице абсолютного монарха, потому что он соединяет законодательную власть и власть исполнения им же установленных законов. Философ утверждает: «абсолютная деспотическая власть или управление без установления постоянных законов не могут не в коей мере соответствовать целям общества и правительства»<sup>65</sup>, из чего делается вывод о необходимости разделить законодательную и исполнительную власти, где ведущую роль играет законодательная власть. Судебная власть не выделялась мыслителем, а являлась частью исполнительной. Французский философ Ш.Л. Монтескье изложил учение

<sup>63</sup> См.: Блаженный Августин. Творения. / под ред. С.И. Еремеева. – Санкт-Петербург: Алетейя, 1998. - Т. 3-4. – 592 с.

<sup>64</sup> Макиавелли, Н. Избранные произведения / Н. Макиавелли. - Ростов на Дону, 1998. - С. 305.

<sup>65</sup> Локк, Дж. Избранные философские произведения / Дж. Локк. - Москва: Мысль, 1988. - Т. 2. - С. 79.

о разделении властей в 11 книге Духа законов (1748 г.) «О законах, устанавливающих политическую свободу, в ее отношении к конституции». Согласно Монтескье, в каждом государстве есть три рода власти: 1) власть законодательная; 2) власть исполнительная, ведающая вопросами международного права; и 3) власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского<sup>66</sup>. В данной модели выделяется две исполнительных власти, поскольку обе они не законодательствуют, а обеспечивают осуществление законодательной власти, осуществляют исполнение закона. В одном случае такое осуществление происходит посредством правительственной власти, позже названной в литературе собственно исполнительной властью, в другом случае – посредством правосудия, которое в современной системе относится к власти судебной. Важный вклад в развитие представлений о власти внес Ж.Ж. Руссо<sup>67</sup>. В своем труде «Об общественном договоре» Ж.Ж. Руссо, говоря о единстве власти, выступал отнюдь не в качестве сторонника принципа разделения властей, изложенного Монтескье, хотя ряд идей косвенным образом все же связаны с ним<sup>68</sup>. Он был приверженцем народного суверенитета. Согласно учению Руссо, отличительным признаком суверена является наличие законодательной власти, в связи с этим он был сторонником прямой демократии, где все граждане осуществляют законодательную власть непосредственно. Принцип разделения властей в учении мыслителя проявлялся в том, что он выступал против соединения законодательной и исполнительной власти.

Особенностью политико-правового развития в эпоху Нового времени является то, что именно в это время начинается конституционализация принципа разделения властей, который ранее был предметом размышлений философов и богословов на страницах исторических, философских и политико-правовых трактатов. Эпоха Нового времени ознаменована принятием первых писанных конституций, с которыми связано начало развития современного конституционализма. Основываясь на историческом подходе, И.А. Кравец

<sup>66</sup> Монтескье, Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье. - Москва: Мысль, 1999, - С. 289.

<sup>67</sup> См.: Руссо, Ж.Ж. Об общественном договоре / Ж.Ж. Руссо. - Москва: Пресс, 2000. - С. 48.

<sup>68</sup> Смольяков, А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика / А.А. Смольяков. – Санкт-Петербург: ГУАП, 2011. - С. 35.

выделяет античный, средневековый и современный конституционализм<sup>69</sup>. Под современным конституционализмом обычно понимают правление, основанное на писаной конституции, ее верховенстве в правовой системе страны<sup>70</sup>, однако конституция, отвечающая требованиям современного конституционализма должна включать в себя некоторые принципы, полагающие пределы осуществления государственной власти. В этом ценность конституции, основанной на конституционализме. Иными словами, недостаточно провозгласить верховенство основного закона, важно содержание этого закона, его направленность на ограничение власти.

Доктрина современного конституционализма, понимаемого как ограниченное правление, формировалась под значительным влиянием учения о разделении властей. Заимствовав идеи Дж. Локка и Ш.Л. Монтескье, американские колонисты сформировали писанные конституции в Северо-Американских штатах, которые основывались на принципе разделения властей. Известный американский историк Г. Аптекер замечает по этому поводу «Как в конституциях отдельных штатов, так и в Статьях Конфедерации и, позднее, в Конституции США был воплощен принцип, цель которого заключалась в том, чтобы гарантировать значительную степень народного суверенитета и не допустить роста тирании»<sup>71</sup>. Американский президент Дж. Адамс подчеркивал, что в целях ограничения произвола власть необходимо делить на три отрасли, такое деление обеспечит «господство законов, а не людей». Закон же, в свою очередь при такой системе всегда будет правовым, поскольку в законотворческом процессе принимают участие органы нескольких ветвей власти и его принятие возможно лишь в случае взаимодействия властей<sup>72</sup>. Особенность принципа разделения властей в США проявилась в равновесии ветвей власти, отсутствии доктрины верховенства парламента и ограниченности контрольных полномочий

---

<sup>69</sup> Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А. Кравец. – Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. – С. 13.

<sup>70</sup> Кравец, И.А. Конституция и ценности конституционализма как мега-парадигмы / И.А. Кравец // Государство и право. – 2018. – № 12. – С. 45.

<sup>71</sup> Аптекер, Г. Американская революция 1763-1783 гг. / Г. Аптекер. – Москва: Наука, 1962. - С. 294.

<sup>72</sup> Деев Н.Н. Политические взгляды американских федералистов / Н.Н. Деев. - Москва: ИГиП АН СССР, 1976. - С. 149.

каждой из ветвей власти друг за другом, и, как следствие, наибольшей степени самостоятельности властей<sup>73</sup>.

Таким образом, теория Монтескье распространилась за пределами Европы и послужила основой для американского конституционализма. Следом за американской конституцией, французская декларация прав человека и гражданина 1789 года установила, что «общество, в котором не обеспечено пользование основными правами и не проведен принцип разделения властей, не имеет конституции». Последующая за декларацией первая французская конституция также в основание устройства государственной системы полагает принцип разделения властей. Учение о разделении властей становится краеугольным камнем современной доктрины конституционализма.

Переход от средневекового к современному конституционализму ознаменован концепцией народного суверенитета, переносом суверенитета с монарха на народ. Происходит столкновение народного суверенитета и суверенитета личности. В истории примером метаморфозы конституционализма являются Первая и Вторая французские империи, сменившие Первую и Вторую республики соответственно, когда авторитарные режимы установили неограниченное правление, опирающееся (через плебисциты) на свободное народное волеизъявление<sup>74</sup>. Отказ от конституционного правления не был одномоментным и включал в себя несколько референдумов (так, на основании плебисцита в 1802 г. Наполеон Бонапарт стал пожизненным консулом, а Луи-Наполеон в 1851 г. продлил срок своих президентских полномочий с 4 до 10 лет), из которых ключевыми стали проведенные в 1804 и 1852 гг. Примеры апелляции к народному волеизъявлению имели место и в новейшей истории. Так, в нацистской Германии А. Гитлер по инициативе правительства трижды прибегал к референдуму, в том числе и по вопросу аншлюса (включения Австрии в Германию)<sup>75</sup>. Во время авторитарного правления в Чили и Южной Корее

<sup>73</sup> Vibert F. *Democracy and the New Separation of Powers* / F. Vibert. - Cambridge University Press, 2007. - p. 87.

<sup>74</sup> Черкасов, П.П. Наполеон III – император французов / П.П. Черкасов. – Новая и новейшая история. – 2012. - № 3. – С. 206-207.

<sup>75</sup> Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва: Юрист, 2001. – С. 76.

референдумы так же выступали инструментом укрепления личной власти диктаторов<sup>76</sup>.

Несомненно, доктрина современного конституционализма связана с демократическим типом легитимации государственной власти, однако народный суверенитет в демократическом конституционном государстве сбалансирован разделением властей, что является особенностью современного конституционализма. Как отмечает А. Шайо, посредством разделения властей конституционализм делает попытку укротить демократическое народовластие<sup>77</sup>. По мнению В.И. Крусса конституционное правопонимание основано на той позиции, что независимое правосудие, осуществляемое судебной властью, ограничивает суверенитет народа<sup>78</sup>, при этом Конституционный Суд РФ выступает в качестве единственного легитимного субъекта конституционализации<sup>79</sup>. Кроме того, законодателя ограничивает Конституция РФ, основанная на идее охраны прав и свобод человека<sup>80</sup>. Понимание конституционализма как правления, ограниченного независимо от носителей и источника власти, ввиду того, что перенос суверенитета на народ не уничтожает опасности злоупотреблений властью, пришло не сразу, а в результате трудного процесса переосмысления концепции демократии и стало распространяться в континентальной Европе не ранее периода Третьей республики во Франции<sup>81</sup>. Развитие информационных технологий и расширение доли участия народа как учредительной власти в государственных делах также оказывают влияние на модель разделения властей. Так, в Российской Федерации утверждена Стратегия развития информационного

<sup>76</sup> Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В.Н. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – С. 158.

<sup>77</sup> Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва: Юрист, 2001. – С. 60.

<sup>78</sup> Крусс, В.И. Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации / В.И. Крусс // Российский юридический журнал. – 2013. № 3 (90). - С. 80.

<sup>79</sup> Крусс, В.И. Диалектика конституционализации и взаимодействие правовых систем в контексте глобализации / В.И. Крусс // Российский юридический журнал. – 2014. - № 5 (98). - С. 27; Крусс, В.И. Цели и актуальность конституционной модернизации механизма формирования судебского корпуса в Российской Федерации / В.И. Крусс // Юридический вестник ДГУ. – Т. 17. – 2016. - № 1. - С. 39.

<sup>80</sup> Крусс, В.И. Конституционная компаративистика в системе юридического образования / В.И. Крусс // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. - № 6 (73). - С. 48-49.

<sup>81</sup> Арутюнян, А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности / А.А. Арутюнян. – Москва: Норма, 2013. – С. 9, 12.

общества<sup>82</sup>, введен электронный документооборот и межведомственное информационное взаимодействие органов государственной власти<sup>83</sup>, действует «Российская общественная инициатива»<sup>84</sup>. Электронная демократия позволяет, во-первых, организовать виртуальное народное собрание независимо от размера политической единицы, во-вторых, обеспечить действие народного собрания в режиме реального времени и на постоянной основе, поскольку новые технологии не требуют личного присутствия, в-третьих, граждане могут не только участвовать в голосовании, но и формировать повестку для голосования. Полагаем, что развитие информационных технологий позволит обеспечить возможность народу как учредительной власти включаться в процесс принятия публично-властных решений. Вместе с тем, в отличие от западного конституционализма, с присущим ему признаком высокой роли гражданского общества в конституционном процессе, отечественная модель конституционализма предполагает главенствующую роль государственной власти в конституционных преобразованиях. Современная отечественная практика реализации концепции «электронного правительства» свидетельствует о том, что развитие электронных технологий применяется в большей степени в сфере предоставления государственных услуг, а не в области непосредственного участия народа в управлении.

Таким образом, учение о разделении властей имеет долгую историю. Зачатки учения усматриваются уже в трудах выдающихся мыслителей Древнего мира, однако наиболее завершенный и стройный вид концепции придали Дж. Локк и Ш.Л. Монтескье. Влияние учения о разделении властей на современную доктрину конституционализма обусловлено связью идеи о

---

<sup>82</sup> О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 // Собрание законодательства РФ. – 15.05.2017. - № 20. – Ст. 2901.

<sup>83</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // Рос. газета. – 30.07.2010. - № 168.

<sup>84</sup> О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 // Собрание законодательства РФ. – 11.03.2013. - № 10. – Ст. 1019.

разделении властей как гарантии индивидуальной и политической свободы с теорией писаной конституции, рассматриваемой в качестве предела осуществления государственной власти. В эпоху Нового времени начинается конституционализация принципа разделения властей, который ранее был предметом размышлений философов и богословов на страницах исторических, философских и политико-правовых трактатов. Конституционализация разделения властей инициировала процесс перехода к современному демократическому конституционализму, поскольку означало ограничение прерогатив главы государства, появление и расширение полномочий органов народного представительства. При этом принцип разделения властей обогатил конституционализм идеей ограниченного правления, в том числе от полномочия народа. Воля большинства не должна посягать на индивидуальную свободу, соответственно рассредоточение власти между различными органами призвано обеспечить безопасность личности, ограничить суверена. Современная конституция должна содержать правовые гарантии ограничения государственной власти. В качестве таких гарантий выступает разделение властей, «работающее» на защиту свободы и прав человека. Кроме того, учение о разделении властей способствовало реализации таких элементов современного конституционализма как верховенство конституции, верховенство правового закона и его отграничение от подзаконного акта. Положение о верховенстве конституции невозможно провести без разделения властей, которое привело к обособлению законодательной власти от власти исполнительной, в результате отличием первой стало, ее осуществление органом народного представительства или при его непосредственном участии совместно с главой государства (в парламентарных монархиях) в то время как власть исполнительная возлагалась на правительство и главу государства. Конституция стала приниматься органом народного представительства либо октроировалась монархом, однако ее изменение могло быть осуществлено только при участии органа народного представительства. Принцип законности и верховенство правового закона, отграничение закона от подзаконного акта также возможно осуществить только в условиях разграничения



властей, подзаконности исполнительной власти. Развитие информационных технологий вносит существенные коррективы в модель разделения властей. Публичные функции могут быть реализованы и квазигосударственными или негосударственными органами, которые вступают в конкуренцию с традиционными ветвями власти. Электронная демократия позволяет принимать управленческие решения гражданами непосредственно, в связи с чем возможно некоторое сужение полномочий органов исполнительной и законодательной власти.

### **1.3. Формирование и развитие моделей разделения властей в системе отечественного и современного конституционализма**

Конституционные идеи в русской политико-правовой мысли возникли задолго до появления конституции как юридического акта. Так, И.А. Кравец, размышляя об исторических формах российского конституционализма, выделяет несколько этапов в эволюции конституционализма, среди которых первым является этап дворянского или правительственного конституционализма<sup>85</sup>. Данный период ознаменован возникновением конституционных идей, а также связан с разработкой различных конституционных проектов в среде государственной бюрократии, ином окружении монарха или дворянской оппозиции. Среди таких проектов можно отметить ограничительные пункты (кондиции) «верховников» в отношении Анны Иоанновны, проект графа Н.И. Панина, конституционные идеи С.Е. Десницкого в XVIII веке. Ни один из проектов не был реализован на практике. В XIX столетии история правительственного конституционализма во многом связана с началом царствования Александра I и идеями М.М. Сперанского. В 1809 году М.М. Сперанский составил и представил проект государственных

---

<sup>85</sup> Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А. Кравец. – Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. – С. 27.

преобразований, озаглавив его «Введение к Уложению государственных законов». Он пытался применить к российской действительности принцип разделения властей. Мыслитель проектировал организацию системы представительных органов. Низшим звеном этой системы должна была быть волостная дума, в состав которой включались владельцы недвижимой собственности, а также ограниченное количество представителей государственных крестьян<sup>86</sup>. Волостная дума избирает членов волостного правления и депутатов окружной думы. Окружные думы избирают депутатов в губернскую думу. Система выборных дум увенчана в проекте М.М. Сперанского Государственной думой, избираемой губернскими думами. Государственная дума собирается без всякого созыва ежегодно. Во избежание коллизий между представительными органами и императором предполагалось создание Государственного совета, который должен рассматривать законопроекты, положения, уставы, вопрос об объявлении чрезвычайных мер, отчеты всех министерств и ежегодный бюджет государства. Высшей судебной инстанцией, по его проекту, должен быть Сенат. Считалось необходимым установить ответственность министров перед Государственной думой: за нарушение принципов законности ответственность должны нести министры, скрепляющие своей подписью акты высшей государственной власти. А также установить обязанность представления министрами отчетов в Государственную думу и допустить некоторую свободу печати в целях критики действий министров. Вся полнота власти по проекту Сперанского остается за монархом, однако, данные предложения М.М. Сперанского не получили всецелого одобрения властей.

Б.Н. Чичерин занимался исследованием вопроса организации государственной власти. По его мнению, власть едина, но «не в смысле единства лица, облеченного властью, а лишь в смысле единства юридического начала, или существа верховной власти, выражающегося в единстве владычествующей воли»<sup>87</sup>. Всякое государство является политическим союзом, поэтому необходимо

---

<sup>86</sup> Романенко, В.Б. Трансформация разделения властей социального государства постсоветской России / В.Б. Романенко. - Ростов на Дону: ИПО ПИ ЮФУ, 2012. - С. 62.

<sup>87</sup> Чичерин, Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин. - Москва: Зерцало, 2006. - С. 64.

обеспечить согласованное действие всех его элементов<sup>88</sup>. Ученый наряду с тремя традиционными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной отдельно выделял власть монарха. Законодательную власть он вверял двухпалатному законодательному органу, где одна из палат призвана служить для поддержания стабильности и представлять аристократическое начало, а вторая – осуществлять народное представительство. Монарху вручалась высшая исполнительная власть. Власть монарха понималась им как власть «умиряющая», предназначенная учитывать интересы всех слоев общества, а также осуществлять высшее представительство государства<sup>89</sup>. Б.Н. Чичерин особо подчеркивал, что для равновесия властей недостаточно введения законодательных сдержек, поскольку законодательство зависит от того, кто его принимает, тем самым всегда привилегированным будет положение власти законодательной, поэтому необходима отдельная сдерживающая ветвь власти. Еще один представитель отечественной политико-правовой мысли XIX столетия А.Д. Градовский считал, что монарх олицетворяет неделимую государственную власть, однако из этого не следует запрета на функциональную специализацию различных органов, которая не является абсолютной и допускает участие правительства в законодательном процессе<sup>90</sup>. Н.М. Коркунов<sup>91</sup> высказывал идею о совместном осуществлении той или иной властной функции различными органами и выполнении одним органом различных функций, но разными способами. Такой принцип осуществления власти назван им «совместность властвования».

Во второй половине XIX столетия происходит ряд изменений в организации и деятельности высших органов государственной власти, однако принцип разделения властей не коснулся системы государственной власти и взглядов на природу самодержавной власти. В политико-правовой литературе того периода понятие «самодержавие» в основном отождествлялось с неограниченной властью императора. А. Грановский трактует термин «самодержавный» как то, что монарх не делит свои прерогативы с каким-либо органом или сословием.

<sup>88</sup> Чичерин, Б.Н. Философия права / Б.Н. Чичерин. - Москва, 1990. - С. 323.

<sup>89</sup> Чичерин, Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. - Москва, 2014. - С. 81.

<sup>90</sup> Градовский, А. Д. Государство и право / А.Д. Градовский. – Санкт-Петербург, 1886. - С. 52-59.

<sup>91</sup> Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. - Москва: РОССПЭН, 2010. - С. 328.

Н.И. Лазаревский<sup>92</sup> определял самодержавие как форму правления, при которой верховная власть осуществляется монархом. Все иные власти исходят от императора. М.М. Сперанский различал понятия «самодержавный» и «неограниченный». С его точки зрения «самодержавие» означает «соединение всех стихий державного права по всей полноте без всякого участия и разделения», а «неограниченность власти» означает то, что «никакая другая власть на земле, власть правильная и законная, ни вне, ни внутри империи, не может положить пределов верховной власти Российского самодержца»<sup>93</sup>.

Переосмысление содержания термина «самодержавный» и в целом изменение механизма государственной власти в России произошло в связи с изданием высочайших манифестов 1905 года. Во-первых, манифестом 6 августа 1905 года<sup>94</sup> учреждена Государственная Дума, во-вторых, манифестом 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка»<sup>95</sup>, предусматривалось правило, в соответствии с которым никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы. Вместе с тем, при такой системе за императором оставалась законодательная власть, в связи с чем в литературе<sup>96</sup> встречается мнение о том, что император оставался монархом неограниченным и непосредственное принятие манифеста не привело к переходу от самодержавия к ограниченной монархии. Однако, уже Основные законы в редакции 1906 года<sup>97</sup> гласили «Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой», «закон не может быть отменен иначе, как только силою закона». При такой системе император продолжал участвовать в осуществлении законодательной власти, но уже делил ее с Государственной Думой и

<sup>92</sup> Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. – Санкт-Петербург, 1910. Т.1. С. 61–62.

<sup>93</sup> Цит. по: Соболев С. Об истинном монархическом мирозерцании / Серафим (Соболев). – Москва: Диоптра, 2002. – С. 95-96.

<sup>94</sup> Высочайший манифест от 6 августа 1905 года // Полное собрание законов Российской империи. - Собр. III. - Т. XXV. – Отд. 1-е. - 1908. - Ст. 26656. - С. 637-638.

<sup>95</sup> Высочайший манифест от 17 октября 1905 года // Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства. – 18.10.1905. - № 221.

<sup>96</sup> См., напр.: Глушко, Е.К. Разделение властей и парламентаризм / Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко. - Москва: ИГиП РАН, 1992. - С. 93.

<sup>97</sup> Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Полное собрание законов Российской Империи. – Собр. III. – Т. XXV. - Отд. 1-е. – 1905. – Ст. 27805.

Государственным Советом. Учредительная власть оставалась за императором, статья 8 Основных законов отмечала, что Основные законы могут пересматриваться лишь по инициативе государя.

Российский законодательный орган включал две палаты- Государственную думу и Государственный совет, обладавшими легально ограниченным характером полномочий и не имевшие возможности привлекать к конституционной ответственности министров за незаконные действия<sup>98</sup>. Для правового положения Думы ключевое значение имели два момента. Во-первых, Дума создавалась как законодательный орган и, во-вторых, Дума образовывалась из членов, избираемых населением<sup>99</sup>. Государственная Дума и Государственный Совет не характеризовались в законодательных актах как «парламент», но реально обладали характерными для парламента правами: законодательной инициативой по всем предметам законодательства, за исключением Основных законов, правом выработки и принятия законов, которые потом поступали на утверждение царя; прерогативой утверждать бюджет; правом запроса к членам правительства. Формирование Государственного совета было подчинено целям создания консервативной верхней палаты поэтому в основу был положен смешанный принцип, предполагающий выборность и назначение его членов. Половину состава назначал монарх, вторая половина избиралась от пяти курий: 1) от православного духовенства, 2) от губернских земских собраний, 3) от дворянских обществ, 4) от Академии Наук и от университетов, 5) от торговли и промышленности<sup>100</sup>.

В процессе конституционной модернизации государственного строя России 1905-1906 годах произошел пересмотр прерогатив государя, что трансформировало монархию от неограниченной к конституционной<sup>101</sup>. Несмотря

---

<sup>98</sup> Кравец, И.А. Российский конституционализм и российская государственность в начале XX века / И.А. Кравец. - Москва: Маркетинг, 2000. - С. 184; Кравец, И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века / И.А. Кравец // Право и политика. - 2018. - № 4. – С. 60-106.

<sup>99</sup> Глушко, Е.К. Разделение властей и парламентаризм / Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко. - Москва, 1992. - С. 95.

<sup>100</sup> Карасев, А.Т. Становление парламентаризма в России (октябрь 1905 – июнь 1907 г.) / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Российский юридический журнал. – 2002. - № 4 (36). – С. 157.

<sup>101</sup> Кравец, И.А. Российский конституционализм и российская государственность в начале XX века / И.А. Кравец. - Москва: Маркетинг, 2000. - С. 135; Кравец, И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и

на изменения властной структуры и ее трансформации в сторону разделения властей термин «самодержавный» в Основных законах сохранялись. В литературе<sup>102</sup> делали попытки толковать термин «самодержавный» как понятие, обозначающее внешнюю независимость власти, другие авторы понимали его как синоним понятия «неограниченный», но одновременно с этим, по их мнению, сохранение данного термина в Основных законах не могло умалять юридического содержания тех постановлений закона, которыми эта власть ограничена. Некоторые авторы<sup>103</sup>, пытаясь объяснить это противоречие, решающее значение придавали тому, что это положение содержалось в главе «Об обязанностях членов Императорского дома к императору», и признавали, что в данном случае власть императора была неограниченной по отношению к членам императорской фамилии, а не ко всему остальному населению государства. Существовало и третье направление в государствоведении, которое изменяло смысл эпитета «самодержавный». С.А. Котляровский определял выражение «самодержавная власть» следующим образом. По его мнению, «самодержавной в современном русском государственном праве называется власть, которая служит источником для всякой другой власти в государстве»<sup>104</sup>. Современные авторы также по-разному характеризуют форму, установленную в 1906 году. Так, В.В. Лузин проанализировав законоположения о статусе монарха и Государственной Думы и практику их реализации, приходит к выводу о том, что Основные законы не привели к установлению в России конституционной монархии, поскольку правительство не несло политической ответственности перед парламентом, а монарх обладал широкими прерогативами в области военного управления, внешней политики и режима военного положения<sup>105</sup>. И.А. Кравец считает, что юридические компоненты установленной в 1906 году формы правления близки к

---

российский бикамерализм в начале XX века / И.А. Кравец // Право и политика. - 2018. - № 4. - С. 60-106.

<sup>102</sup> Шалланд, Л.А. Русское государственное право / Л.А. Шалланд. - Москва, 1908. - С. 22.

<sup>103</sup> Корф, С.А. Русское государственное право / С.А. Корф. - Москва, 1915. - С. 106.

<sup>104</sup> Котляровский, С.А. Юридические предпосылки русских Основных законов / С.А. Котляровский. - Москва, 1912. - С. 155.

<sup>105</sup> Лузин, В.В. К вопросу о форме правления в России в начале XX века / В.В. Лузин // Вестник МГУ. - Сер. 11. Право. - 1994. - № 1. - С. 70-76.

дуалистической разновидности монархии<sup>106</sup>, однако имели некоторые особенности. Например, присущий западному конституционному строю институт контрасигнатуры, в России имел специфические особенности. В Основных законах не указывались последствия отсутствия министерской скрепы на акте монарха. Кроме того, русское конституционное право не предусматривало какой-либо ответственности министров перед законодательными палатами.

Февральская революция открывала возможность совершенствования государственного строя. Высшим органом государства стало Временное правительство, заменив прежде существующие органы власти. Реформистская концепция социальных преобразований находилась в стадии разработки, но не смогла приступить к реализации заложенных в ней идей, а на смену ей пришла Октябрьская революция. Основной формой государственной власти советского государства были провозглашены советы. Советы признавались высшими органами государственной власти, формировавшие исполнительные органы, ответственные и подотчетные советам. Конституция РСФСР 1918 года объявила советы политической основой диктатуры пролетариата в форме Республики Советов. Высшим органом власти в стране стал съезд Советов и ВЦИК, действовавший в период между съездами, ВЦИК образовывал Совет народных комиссаров для общего управления страной. Конституция СССР 1936 года вслед за Конституцией СССР 1924 года сохранила отрицательное отношение к принципу разделению властей, вместе с тем внесла определенные коррективы в конструкцию власти. Во-первых, появилось упоминание о законодательной и исполнительной власти. Правительство характеризовалось как исполнительно-распорядительный орган. В отношении судов за ними предусматривалась эксклюзивная функция на осуществление правосудия, а также подчеркивалась независимость суда. Однако, как отмечает А.Г. Кузьмин, суд зачастую рассматривался как орган управления и должен был продвигать политику партии в судебной деятельности, а деятельность суда в основном носила репрессивный

---

<sup>106</sup> Кравец, И.А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России / И.А. Кравец // Право и политика. – 2014. - № 9 (177). – С. 1441, 1444-1445.

характер и была направлена на поддержание правопорядка<sup>107</sup>. Конституция СССР 1977 года вновь отразила наделение советов качествами, возвращающими их к статусу 1918-1920-х годов.

Советскими государствоведами в специальной юридической литературе принцип разделения властей рассматривался преимущественно по отношению к системе западного конституционализма. По поводу советской организации государственной власти отмечалось, что принцип разделения властей в ней не действует либо признавали отдельные его элементы, трактуя разделение властей таким образом, что он имел весьма далекое сходство с моделями Дж. Локка и Ш.Л. Монтескье. Так, Ю.А. Тихомиров отмечал, что «социалистическая организация власти, отвергая в одном смысле принцип разделения властей, не отбрасывает, а использует его радикальную идею - разделение общественного труда по управлению государственными делами»<sup>108</sup>. По мнению Б.М. Лазарева «проблемы разделения труда между представительными органами, с одной стороны, и исполнительным и распорядительным аппаратом, с другой, решались и решаются в Советском государстве с иных позиций, чем те, которые выдвинула теория разделения властей»<sup>109</sup>. С его точки зрения в советской системе государственной власти можно обнаружить отдельные элементы механизма «сдержек и противовесов». В период «перестройки» у отдельных авторов наблюдалось переосмысление отношения к разделению властей. Б.М. Лазарев отметил, что «на историческом протяжении развития положительные стороны разделения властей находили все более широкое применение, а отрицательные отбрасывались»<sup>110</sup>. Реализацию принципа разделения властей стали усматривать в действующем советском механизме власти. Так, М.А. Крутоголов усматривал в советском государственном устройстве четыре власти – законодательную,

---

<sup>107</sup> Кузьмин, А.Г. Формирование концепции судебной власти в контексте защиты прав и свобод субъектов правовых отношений / А.Г. Кузьмин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. - № 2. – С. 94.

<sup>108</sup> Тихомиров, Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. - Москва: Юридическая литература, 1968. - С. 106.

<sup>109</sup> Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. - Москва: Юридическая литература, 1972. - С. 105.

<sup>110</sup> Лазарев, Б.М. Разделение властей и опыт советского государства / Б.М. Лазарев. - Москва: Комунист, 1988. - №16. - С. 47.



исполнительную, судебную и власть партии. М.В. Баглай указывал на принцип разделения властей как на одну из основ правового государства<sup>111</sup>. Возникновение и становление институтов народного представительства, а также принципа разделения властей в Российском государстве происходили под влиянием четырех основополагающих идей: 1) идеи народного суверенитета; 2) идеи закона как выражения общей воли, представляющей общее благо; 3) идеи о необходимости участия граждан во власти, диалога власти и общества при решении вопросов, затрагивающих интересы всех<sup>112</sup>; 4) идеи выборных народных советников, постоянно служащих при верховной власти<sup>113</sup>.

Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей было провозглашено в пункте 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года. А.Г. Кузьмин отмечает, что данная декларация стала началом преобразования судебной системы и формирования независимой судебной власти<sup>114</sup>. Вместе с тем, построение властной системы на основе принципа разделения властей носило непоследовательный, ограниченный и противоречивый характер. О.Е. Кутафин справедливо отмечал, что в условиях действия Конституции РСФСР 1978 года было невозможно обеспечить развитие принципа разделения властей, так как закреплялась норма, в соответствии с которой, советы - политическая основа государства<sup>115</sup>. Это делало невозможным реализацию принципа разделения властей. Противоречило концепции разделения властей и норма Декларации (статья 3), которая устанавливала эксклюзивное право представительных органов являться формой представительной демократии и выражать волю народа, так как в данном положении не упоминались другие ветви власти. Критические замечания в адрес конституционного строительства 1989-1993 гг. в России высказывает и М.А. Краснов, указывая на то, что реформа

<sup>111</sup> Баглай, М.В. Правовое государство: от идеи к практике / М.В. Баглай // Коммунист. - Москва, 1989. - №6. - С.4.

<sup>112</sup> Фадеев, В. И. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Право и государство. - 2008. - №6. (42). - С. 37.

<sup>113</sup> Романенко, В.Б. Трансформация разделения властей социального государства постсоветской России / В.Б Романенко. - Ростов на Дону: ИПО ПИ ЮФУ, 2012. - С.268.

<sup>114</sup> Кузьмин, А.Г. Этапы конституционализации российской судебной системы / А.Г. Кузьмин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2015. - № 1. - С. 64.

<sup>115</sup> Кутафин, О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. - Москва, Норма, 2008. - с. 490.

сводилась к насыщению конституции советского типа чуждыми ей принципами<sup>116</sup>. По мнению О.Г. Румянцева, внесенные конституционные поправки являлись фрагментарными и не отличались целостностью, отсутствовал должный механизм «сдержек и противовесов»<sup>117</sup>. В результате появилась нетипичная модель, соединившая в себе одновременно элементы советской, парламентской, президентской и полупрезидентской республик, приведшая страну к двоевластию и конституционно-политическому кризису.

В 1990 году конституционным проектом Конституционной комиссии разделение властей предусматривалось в качестве важного положения, на основе которого должна выстраиваться властная система. Тем самым был сделан еще один шаг на пути к принципу разделения властей. Однако вследствие острых разногласий проект не был принят. Основные противоречия возникли по поводу разграничения полномочий законодательной и исполнительной властей. Проектом предусматривалось руководство исполнительной властью президентом. Правительство не являлось более органом, подотчетным Верховному Совету. Верховный Совет приобретал контрольные полномочия в отношении исполнительной власти (возможность смещения Президента, требование отставки правительства), Президент же был лишен средств воздействовать на парламент. 12 мая 1993 года Президент РФ издал Указ № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации»<sup>118</sup>, согласно которому созывалось Конституционное совещание, одоббившее проект новой Конституции и вынесенный на всенародное голосование. Несмотря на принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации и закрепления в статье 10 Конституции принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, научное осмысление этой теории

<sup>116</sup> Краснов, М.А. Конституционные страхи / М.А. Краснов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 4-5; Краснов, М.А. Создание Конституции России как особый случай эффекта «Path dependence» / М.А. Краснов // Труды по Россиеведению. – Вып. 6. – 2016. – С. 92-94.

<sup>117</sup> Румянцев, О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.) / О.Г. Румянцев. – Москва: «Издательство РГ», 2018. – С. 103.

<sup>118</sup> О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. №660 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - 17 мая. - №20. - Ст. 1757.

не завершено, принцип разделения властей продолжает совершенствоваться и развиваться на основе изучения практической деятельности государственного аппарата. В качестве развития смешанной модели разделения властей, предусмотренной в действующей Конституции РФ, можно рассматривать конституционные поправки, предложенные главой государства в 2020 году в его ежегодном послании Федеральному Собранию. Глава государства обозначил лишь общие контуры будущей системы власти и взаимодействия властей. Закон о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержит отдельные элементы парламентско-президентской модели разделения властей.

Таким образом, идея о разделении властей в отечественной политической и правовой мысли возникла задолго до появления конституции как юридического акта, что было отражено в конституционных проектах различных государственных деятелей и мыслителей. Существенной вехой в отечественной истории принципа разделения властей стала его конституционализация и функционирование высших органов власти на основе принципа разделения властей в период 1905-1917 гг., что связано с появлением Основных государственных законов 1906 года, которые по сравнению с ранее действующими установили более четкое распределение власти, при этом с данным установлением сочеталось наличие монарха, который соединял в своем лице все виды власти. Февральская революция продолжила это направление государственного развития, которое было прервано Октябрьской революцией. Конституционное строительство советской власти основывалось на отказе от разделения властей как принципа организации власти и связано с идеей о концентрации власти в советах как органах диктатуры пролетариата, а затем как органах всех трудящихся. Этот период можно назвать периодом идейного и нормативного отрицания принципа разделения властей. Следующий период: 1985-1993 года, характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативных правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь, после многолетнего отрицания в советском

государственном праве. Учреждение в 1991 году института президентства в России и образование Конституционного Суда свидетельствовало о реальном выделении и укреплении механизма государственной власти России наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями. О характере взаимоотношений различных властей и их правовом исследовании свидетельствуют многочисленные научные статьи, различные нормативные правовые акты. Данный период отличался тем, что шло постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, направленных на вопрошение разделения властей. Вместе с тем, указанному периоду присущи непоследовательность и противоречивость, поскольку в период конституционного строительства 1989-1993 гг. присущие разделению властей элементы системы «сдержек и противовесов» действовали не в полной мере, наряду с принципом разделения властей представительные органы продолжали именоваться высшими органами государственной власти, а множественные конституционные поправки, принятые законодательной властью создавали нетипичные модели республиканской формы правления, приводили к дисбалансу и конфликту ветвей власти. Следующий этап развития принципа разделения начинается с 1993 года, в связи с принятием 12 декабря 1993 года новой Конституции РФ, которая провозглашает принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя страны. Началом нового этапа развития принципа разделения и взаимодействия властей являются президентские конституционные поправки, предложенные главой государства в его ежегодном послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года и принятые Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

По итогам исследования теоретических и исторических аспектов принципа разделения властей необходимо акцентировать внимание на следующем.

1. Можно выделить три основных научных подхода к пониманию природы принципа разделения властей: 1) институциональный подход, в основе которого лежит представление о разделении властей как разделении государственной

власти на органы, самостоятельно и независимо осуществляющие возложенные на них властные полномочия; 2) разделение властей как разделение государственной власти на несколько самостоятельных, суверенных властей; 3) разделение властей как «разделение труда», делегирование части функций от верховного полновластного суверена иным органам, производным от верховного органа. Институциональный подход представляется наиболее обоснованным и отвечающим условиям демократического конституционализма, поскольку в условиях провозглашения народного суверенитета единый источник власти предполагает единство государственной власти, поэтому разделение властей следует понимать как разделение осуществления власти различными самостоятельными органами, в связи с чем особого внимания требует дальнейшее развитие институциональной самостоятельности и независимости ветвей власти. Политико-правовая культура народов и особенности исторического развития конституционных государств трансформировали идеи о разделении властей доконституционного периода, в результате чего сформировались различные модели разделения властей, обобщив которые можно свести к трем: 1) «гибкой»; 2) «жесткой»; 3) «смешанной». Кроме того, в процессе конституционного строительства произошел отход от «канонической» интерпретации принципа разделения властей как властной триады законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, что связано с появлением в конституционном механизме разных стран дополнительных ветвей власти, среди которых особо стоит указать на власть главы государства. Конституционная система разделения властей в России отвечает требованиям сильной президентской власти, находящейся вне законодательной, исполнительной и судебной власти и наделенной арбитражно-координирующей функцией.

2. Влияние учения о разделении властей на современную доктрину конституционализма обусловлено связью идеи о разделении властей как гарантии индивидуальной и политической свободы с теорией писаной конституции, рассматриваемой в качестве предела осуществления государственной власти. В эпоху Нового времени начинается конституционализация принципа разделения

властей, который ранее был предметом размышлений философов и богословов на страницах исторических, философских и политико-правовых трактатов. Конституционализация разделения властей инициировала процесс перехода к современному демократическому конституционализму, поскольку означало ограничение прерогатив главы государства, появление и расширение полномочий органов народного представительства. При этом принцип разделения властей обогатил конституционализм идеей ограниченного правления, в том числе от полновластия народа. Воля большинства не должна посягать на индивидуальную свободу, соответственно рассосредоточение власти между различными органами призвано обеспечить безопасность личности, ограничить суверена. Современная конституция должна содержать правовые гарантии ограничения государственной власти. В качестве таких гарантий выступает разделение властей, «работающее» на защиту свободы и прав человека. Кроме того, учение о разделении властей способствовало реализации таких элементов современного конституционализма как верховенство конституции, верховенство правового закона и его отграничение от подзаконного акта. Положение о верховенстве конституции невозможно провести без разделения властей, которое привело к обособлению законодательной власти от власти исполнительной, в результате отличием первой стало, ее осуществление органом народного представительства или при его непосредственном участии совместно с главой государства (в парламентарных монархиях) в то время как власть исполнительная возлагалась на правительство и главу государства. Конституция стала приниматься органом народного представительства либо октроировалась монархом, однако ее изменение могло быть осуществлено только при участии органа народного представительства. Принцип законности и верховенство правового закона, отграничение закона от подзаконного акта также возможно осуществить только в условиях разграничения властей, подзаконности исполнительной власти. Электронный документооборот вносит существенные коррективы в модель разделения и взаимодействия властей. Публичные функции могут быть реализованы и квазигосударственными или негосударственными органами, которые вступают в конкуренцию с

традиционными ветвями власти. Появление института Общественных Палаты говорит о том, что парламент также утрачивает монополию на звание общенационального общественного форума, представляющего все население. Электронная демократия позволяет принимать управленческие решения гражданами непосредственно, в связи с чем возможно сужение полномочий органов исполнительной и законодательной власти. развитие информационных технологий позволит обеспечить возможность народу как учредительной власти включаться в непрерывный процесс принятия публично-властных решений.

3. Формирование и развитие моделей разделения властей в системе отечественного конституционализма связано с конституционными проектами различных государственных деятелей и мыслителей. Обоснование необходимости распределения властей и проектирование его моделей в конституционных проектах можно рассматривать в качестве первого этапа развития разделения властей в отечественном конституционализме. Начало второго этапа развития связано с конституционализацией принципа разделения властей в период 1905-1917 гг., что связано с появлением Основных государственных законов 1906 года, которые по сравнению с прежним порядком установили более четкое распределение власти, при этом с данным установлением сочеталось наличие монарха, который соединял в своем лице все виды власти. Февральская революция продолжила это направление государственного развития, которое было прервано Октябрьской революцией. Советское конституционное строительство основывалось на отказе от разделения властей как принципа организации власти и связано с идеей о концентрации власти в советах как органах диктатуры пролетариата, а затем как органах всех трудящихся. Этот период можно назвать периодом идейного и нормативного отрицания принципа разделения властей. Следующий период: 1985-1993 года, характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативных правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь, после многолетнего отрицания в советском государственном праве. Учреждение в 1991 году института президентства в России и образование

Конституционного Суда свидетельствовало о реальном выделении и укреплении механизма государственной власти России наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями. О характере взаимоотношений различных властей и их правовом исследовании свидетельствуют многочисленные научные статьи, различные нормативные правовые акты. Данный период отличался тем, что шло постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, направленное на воплощение в них разделения властей. Вместе с тем, указанному периоду присущи непоследовательность и противоречивость, поскольку в период конституционного строительства 1989-1993 гг. присущие разделению властей элементы системы «сдержек и противовесов» действовали не в полной мере, наряду с принципом разделения властей представительные органы продолжали именоваться высшими органами государственной власти, а множественные конституционные поправки, принятые законодательной властью создавали нетипичные модели республиканской формы правления, приводили к дисбалансу и конфликту ветвей власти. Следующий этап развития принципа разделения начинается с 1993 года, в связи с принятием 12 декабря 1993 года новой Конституции РФ, которая провозглашает принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя страны. Началом нового этапа развития принципа разделения и взаимодействия властей являются президентские конституционные поправки, предложенные главой государства в его ежегодном послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года. Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержит отдельные элементы парламентско-президентской модели разделения властей.



## **Глава 2. Процесс конституционализации принципа разделения властей и его отражение в статусе федеральных органов государственной власти**

### **2.1. Проблема конституционализации принципа разделения властей через призму конституционной аксиологии и конституционной телеологии**

Правовая наука на современном этапе развития направленность конституционализации рассматривает в качестве процесса поиска конституционной идентичности. По мнению В.И. Крусса: «конституционный правопорядок и конституционно-правовая система становятся научными категориями и достоверными (реальными) для правоведения – предметно-значимыми – политико-социальными явлениями»<sup>119</sup>, при этом самобытная конституционная идентичность не должна отрицать ценность человека и его права, однако организация публичной власти, модель взаимоотношений властных институтов могут быть разнообразными<sup>120</sup>.

Конституционализация правопорядка, конституционная аксиология и конституционная телеология являются сравнительно новыми для отечественного конституционного права категориями. После принятия в 1993 году новой Конституции РФ в научной литературе появились исследования по данной проблематике<sup>121</sup>. Вместе с тем, вопросы о целях и ценностях государства отчасти рассматривались и в дореволюционной науке государственного права. Так, Б.Н. Чичерин предупреждал об опасности ошибок в вопросе о соотношении целей и средств. По мнению ученого, целью государства является общее благо, суть

---

<sup>119</sup> Крусс, В.И. Вектор конституционализации: российское правоведение на пути к идентичности / В.И. Крусс // Юридическая наука и практика. – 2019. - Т. 15. – № 2. – С. 6.

<sup>120</sup> Крусс, В.И. Конституционная компаративистика в системе юридического образования / В.И. Крусс // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. - № 6 (73). - С. 55.

<sup>121</sup> См., напр.: Крусс, В.И. Конституционализация права: основы теории / В.И. Крусс. – Москва: Норма, 2017. – 240 с.; Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. – Москва: Российская академия правосудия, 2010. – Т. 1. – 395 с.; Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – Москва: Юрист, 2013. – 184 с.; Кравец, И.А. Ценность конституционной телеологии и конституционная легитимность политического и идеологического многообразия: доктрина и практика / И.А. Кравец // Российский журнал правовых исследований. – 2015. - № 3 (4). - С. 80-99.

которого в гармоничном развитии всех элементов государства<sup>122</sup>. Ф.Ф. Кокошкин связывал государственную цель с понятием общественного интереса, под которым понимал сохранение и развитие государства, охрану прав, содействие благосостоянию<sup>123</sup>. Телеология как наука о целях и целесообразности проникает в конституционное право, влияет на развитие его институтов, формирует запрос на согласование конституционных и иных правовых ценностей<sup>124</sup>. Н.С. Бондарь конституционную аксиологию рассматривает как философию конституционализма, основанную на конституционных ценностях демократического правового развития общества и государства, признания и защиты прав и свобод граждан, равенства и справедливости, их воплощения в жизнь, в том числе с помощью конституционно-правовых средств<sup>125</sup>.

По мнению А.А. Кондрашева в настоящее время можно выделить минимум четыре подхода к содержанию конституционно-правовой ценности: 1) как правовой принцип; 2) как социальный принцип; 3) как ориентир (идея, установка); 4) как цель государства и общества<sup>126</sup>.

Говоря о конституционализации принципа разделения властей через призму конституционных целей и ценностей следует отметить, что разделение властей является частью программы конституционной политики, с которой должна согласовываться государственная и законодательная политика. Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, И.А. Кравец разделение властей относят к основным конституционным ценностям<sup>127</sup>. В.В. Киреев различает общесоциальные, экономические и политические конституционные ценности, разделение властей

<sup>122</sup> Чичерин, Б.Н. Общее государственное право. В 2 ч. Часть 1. / Б.Н. Чичерин. – Москва: Юрайт, 2016. – С. 11, 14.

<sup>123</sup> Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А. Томсинова. – Иосква: Зерцало, 2004. – С. 82, 86, 88.

<sup>124</sup> Кравец, И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации / И.А. Кравец // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. - № 1. – С. 131.

<sup>125</sup> Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – Москва: Юрист, 2013. – С. 13.

<sup>126</sup> Кондрашев, А.А. Конфликт конституционных ценностей в теории и практике конституционного правосудия в России / А.А. Кондрашев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. - № 4 (33). – С. 21.

<sup>127</sup> Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – Москва: Юрист, 2013. – С. 169; Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. – Москва: Российская академия правосудия, 2010. – Т. 1. - С. 15; Кравец, И.А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации / И.А. Кравец // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. - № 4 (45). - С. 66.

относит к политическим<sup>128</sup>. Конституционализация принципа разделения властей обусловлена необходимостью охраны достоинства личности, прав человека, обеспечения стабильности общества и государства посредством системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях властных структур.

В.В. Киреев отмечает, что на конституционализацию разделения властей сильное влияние оказало предшествующее конституционное развитие 1991-1993 гг., при этом перевес в сторону президентской власти оценивает положительно: такая модель разделения властей позволила сохранить стабильность федеративных отношений, поддержать конституционную законность, а в настоящее время позволяет государству эффективно выполнять свои конституционные функции в условиях противостояния с Западом и укреплять международную конкурентоспособность России<sup>129</sup>. На наш взгляд, деформирование системы разделения властей в сторону усиления фигуры Президента во многих странах постсоветского пространства, включая Российскую Федерацию, говорит о том, что стабильность обеспечивается за счет перевеса власти, а не за счет разделения властей как это обозначено в конституционных положениях, составляющих основы конституционного строя. При этом, процессу конституционализации разделения властей и механизма «сдержек и противовесов» зачастую препятствует такой традиционный демократический инструмент как референдум. Анализ исторической и современной практики показывает, что референдум может выступать средством постепенной трансформации демократического режима в авторитарный путем принятия новых конституций либо внесения определенных изменений и дополнений в действующие конституции и законодательство. В современном мире данный способ активно применяется на постсоветском пространстве, где проводились референдумы трех разновидностей: 1) референдумы о продлении срока полномочий действующего главы государства. Такие референдумы связаны с

---

<sup>128</sup> Киреев, В.В. Общесоциальные, экономические и политические ценности конституционно-правовой реформы / В.В. Киреев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2007. - № 12 (90). – С. 14

<sup>129</sup> Киреев, В.В. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России / В.В. Киреев // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. - № 1 (4). – С. 153-154.

изменением конституции страны, при этом президент, избранный на должность по новой конституции признается избранным на эту должность впервые;

2) референдумы, увеличивающие конституционный срок полномочий Президента;

3) референдумы, предусматривающие увеличение количества допустимых президентских сроков для одного лица вплоть до отказа от ограничения по количеству сроков. Особенностью всех перечисленных референдумов являются невероятно высокие показатели явки и практически единодушная поддержка вынесенных на них предложений, что, как представляется, во многом являются свидетельством манипуляций общественным сознанием со стороны государственных СМИ, отсутствием перспектив демократического развития в силу подавления оппозиционных настроений, фальсификаций и особенностями менталитета и политической культуры ряда стран.

Процесс конституционализации принципа разделения властей в России начатый еще до принятия в декабре 1993 года Конституции РФ также подвергся метаморфозе. Значительную роль в процессе конституционализации разделения властей сыграл апрельский референдум о доверии Президенту РФ в 1993 году, на котором более 58 % россиян оказали поддержку Президенту РФ Б.Н. Ельцину. Не случайно, что в преамбуле указа Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе»<sup>130</sup> Президент ссылается на итоги апрельского референдума о доверии Президенту РФ в качестве легитимации своих действий попирающих конституционную законность. Указом № 1400 Президент в нарушение действующей на момент издания указа Конституции РФ 1978 г. (с изм. и доп.) прервал осуществление конституционных функций высших органов государственной власти – Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Неконституционность действий Президента была установлена специальным заключением Конституционного Суда РФ<sup>131</sup>, однако Президент

<sup>130</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 // Рос. газета. – 23.09.1993.

<sup>131</sup> О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 3-2 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1994. - № 6.

проигнорировал решение высшего органа конституционного правосудия. Неконституционное разрешение конфликта ветвей власти Президентом, обличенным некой «высшей», «референдумной» легитимностью наложило существенный отпечаток на дальнейшее конституционное строительство и властный каркас новой Конституции. Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ предусматривается прямо не предусмотренный Конституцией РФ институт общероссийского голосования, с которым увязывается вступление в силу конституционных поправок, предложенных главой государства. Общероссийское голосование выступает элементом плебисцитарной демократии, но в отличие от референдума, имеет скорее консультативный характер, поскольку сама Конституция РФ связывает вступление в силу законов о поправке к Конституции РФ с его одобрением законодательными органами субъектов РФ, а не решением народа на голосовании. Особенностью общероссийского голосования является то, что оно проводится по инициативе главы государства и назначается им, а также не предусмотрено в качестве стадии конституционного процесса принятия конституционных поправок. Кроме того, масштабные конституционные изменения позволили конституционному законодателю предусмотреть право действующему Президенту и президентам, ранее занимавшим данную должность, избираться на новый конституционный срок без учета числа их предыдущих конституционных сроков. Данная поправка одобрена Конституционным Судом РФ<sup>132</sup>. Как отмечает И.А. Кравец, легитимация президентства в России происходит не только традиционной для западного конституционализма процедурой выборов, но и увязывается с «харизмой» правителя, отстаивающего «общее благо»<sup>133</sup>. Конституционализация принципа разделения властей

<sup>132</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации 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: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 // Рос. газета. – 2020. - № 56.

<sup>133</sup> Кравец, И.А. Ценность конституционной телеологии и конституционная легитимность политического и идеологического многообразия: доктрина и практика / И.А. Кравец // Российский журнал правовых исследований. – 2015. - № 3 (4). - С. 85.

посредством конституционно-нормативного закрепления разделения властей осложнялась «победным» характером Конституции РФ 1993 года, заложившим основу для дисбаланса властного каркаса в пользу института главы государства. Что касается судебной-интерпретационной конституционализации принципа, то по справедливому замечанию М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского в процессе судебной-интерпретационной конституционализации разделения властей и системы «сдержек и противовесов» Конституционный Суд РФ склонен отдавать предпочтение Президенту или, как минимум, не ущемлять его прерогативы<sup>134</sup>. Анализ практики конституционного правосудия, проведенный в последующих частях настоящего исследования, подтверждает данный тезис.

Проблемой конституционализации принципа разделения властей остается и неизжитая советская традиция обеспечения деятельности всех органов власти исполнительной властью. Конституционное положение о том, что Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают осуществление деятельности органов федеральной государственной власти на всей территории РФ трактуется широко и порождает фактор «Управления делами Президента РФ» в принятии формально самостоятельными ветвями власти принципиальных решений по вопросам, отнесенных к их компетенции. Управление делами Президента РФ – исполнительный орган, находящийся в ведении главы государства и обеспечивающий деятельность, в том числе Конституционного Суда РФ и палат Федерального Собрания, является одним из важнейших факторов, способствующих формированию системы президентского конституционализма. При такой системе отсутствует организационная обособленность ветвей власти, что влечет появление проблем в работе механизма «сдержек и противовесов». Такое положение ветвей власти оправдано целями обеспечения независимости федеральных органов государственной власти от местных органов, а также от негосударственных структур, однако требует согласования с принципом разделения властей.

---

<sup>134</sup> Краснов, М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. – Москва: Институт права и публичной политики, 2008. – С. 74.

Сложившиеся в России персонификация власти и сильное президентство требуют согласования и с такими конституционными ценностями как стабильность и непрерывность осуществления государственной власти и, прежде всего, президентской власти, поскольку если вакуум власти не будет оперативно заполнен, эффективность государственной власти по выполнению своих конституционных функций будет снижаться, что приведет, в конечном счете, к масштабному социально-политическому кризису в государстве. Так, Н.М. Колосова отмечает, что защита государственного суверенитета и стабильности конституционного строя влечет необходимость обеспечения преемственности посредством дуалистической республики при которой будет осуществляться разделение полномочий между действующим главой государства и бывшим президентом<sup>135</sup>. А.Н. Медушевский, напротив, считает проблему преемственности власти характерной для авторитарных режимов, где легитимность основана на харизме лидера<sup>136</sup>. Аналогичной позиции придерживается О.И. Зазнаев<sup>137</sup>. На наш взгляд, преемственность поста выборного главы государства можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как демократическая процедура передачи власти, направленная на своевременное замещение поста Президента РФ. Во-вторых, как преемственность конституционно-правовой политики главы государства, срок полномочий которого истек. При этом следует различать: 1) демократическую преемственность; 2) преемственность в режимах, где отсутствует демократическая форма передачи поста главы государства. В демократиях существуют институциональные гарантии демократической преемственности президентства, которыми выступают, прежде всего, конституционные органы, наделенные полномочиями в процессе передачи власти, что позволяет в установленный срок заместить вакансию поста главы государства. В нестабильных демократиях и персоналистских режимах гарантии

<sup>135</sup> Колосова, Н.М. Современная модель института Президента Российской Федерации: преемственность и развитие / Н.М. Колосова // Юридический вестник Самарского университета. - 2020. - Т. 6. - № 1. - С. 118.

<sup>136</sup> Медушевский А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства / А.Н. Медушевский // Публичная политика. - 2020. - Т. 4. - № 1. - С. 60.

<sup>137</sup> Зазнаев О.И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции / О.И. Зазнаев // Казанский социально-гуманитарный вестник. - 2020. - № 2 (43). - С. 21.

преемственности ослабляются недостаточной конституционной регламентацией процедуры преемственности и действием неформальных правил, в этом случае обеспечивается контролируемая передача власти, целью которой выступает ее сохранение у правящей группы.

В Российской Федерации после принятия действующего основного Закона обязанности главы государства дважды исполнялись Председателем Правительства РФ: во-первых, в связи с временной неспособностью (ввиду хирургической операции) Президента РФ Б.Н. Ельцина в 1996 году исполнять свои обязанности, тогда властью наделялся В.С. Черномырдин<sup>138</sup>, во-вторых, в связи с досрочным прекращением полномочий (добровольная отставка) Президента РФ Б.Н. Ельцина в 1999 году, когда к исполнению президентских обязанностей приступил В.В. Путин<sup>139</sup>. Конституция РФ не содержит исчерпывающего перечня случаев, когда осуществление полномочий Президента РФ возлагается на Председателя Правительства. Как отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ<sup>140</sup>, временное исполнение обязанностей главы государства Председателем Правительства возможно как в случаях, указанных в части 2 статьи 92, так и в иных исключительных случаях. Такие случаи не поименованы в Основном законе и могут быть разнообразны. То есть временное осуществление полномочий главы государства могут быть как в связи с досрочным прекращением его полномочий, так и с временной невозможностью осуществлять свои функции.

Вместе с тем неясным остается вопрос о том, как разрешается ситуация с исполнением обязанностей главы государства в случае смерти Президента РФ. В Основном законе смерть Президента РФ не указана в качестве основания для

---

<sup>138</sup> О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 1996 года № 1378 // Рос. газета. - № 181. – 21.09.1996; О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В.С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1996 года № 1534 // Собр. законодательства РФ. – 11.11.1996. - № 46. – Ст. 5239.

<sup>139</sup> Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 года № 1761 // Рос. газета. - № 1-3. – 05.01.2000; О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 года № 1762 // Рос. газета. - № 1-3. – 05.01.2000.

<sup>140</sup> По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 года N 10-П // Рос. газета. - 27.07.1999. - № 144.



досрочного прекращения его полномочий. В регионах аналогичный вопрос решен. В федеральном законе предусмотрено, что полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случаях его смерти, а также признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим<sup>141</sup>. Смерть лица, замещающего должность главы государства, как основание для прекращения полномочий предусмотрено и во многих зарубежных конституционно-правовых системах. В частности, такое основание содержится в конституциях Болгарии, Румынии, Польши, Хорватии, Украины, Таджикистана, Египта, Казахстана и др. Отсутствие в конституционном механизме России подобной формулировки требует согласования временного исполнения обязанностей главы государства с конституционными принципами демократического государства. Как указал Конституционный Суд РФ, «временное исполнение обязанностей Президента всегда должно быть ограниченным по времени, а именно: будет осуществляться либо до возвращения действующего Президента, либо до появления в стране нового главы государства». При этом досрочные выборы главы государства возможны в случаях досрочного прекращения полномочий Президента РФ, к числу которых смерть не относится. Получается, что в случае смерти Президента, полномочия главы государства Председатель Правительства будет осуществлять до окончания конституционного срока полномочий главы государства. Кроме того, среди оснований для досрочного прекращения полномочий Президента отсутствуют и такие как признание Президента умершим или безвестно отсутствующим. Эти основания не охватываются частью 2 статьи 92 и относятся к иным исключительным случаям, когда временное осуществление полномочий Президента переходит к Председателю Правительства, но без досрочного прекращения полномочий Президента. В результате может сложиться ситуация, когда длительное время во главе государства будет находиться лицо, не имеющее демократической

---

<sup>141</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Рос. газета. – 19.10.1999. - № 206.

выборной легитимации своей власти, что вступает в противоречие с основами конституционного строя и принципами демократического государства.

Конституционализация статуса Председателя Правительства как временно исполняющего обязанности Президента РФ также нуждается в конкретизации в целях устранения возможных столкновений между ветвями власти и устранения правовой неопределенности, которые также являются конституционными ценностями. Возложение на главу Правительства обязанностей по временному исполнению полномочий главы государства, в целом, не свойственно смешанной модели разделения властей, в которой такая функция принадлежит, как правило, председателю парламента или верхней палаты парламента. Так, в Португалии исполняет обязанности главы государства председатель Ассамблеи Республики (статья 132 Конституции), на председателя парламента возлагаются президентские полномочия и в Сербии (статья 120 Конституции), Турции (статья 106 Конституции), Хорватии (статья 97 Конституции), Украине (статья 112 Конституции). В Таджикистане и Узбекистане такие полномочия могут осуществлять председатели верхних палат: Маджлиса Милли в Таджикистане (статья 71 Конституции Республики Таджикистан) и Сената (статья 96 Конституции Республики Узбекистан). В некоторых странах со смешанной моделью разделения властей предусмотрена очередность временного замещения должности президента. Так, в Польше полномочия президента исполняет Маршал Сейма, а при невозможности им исполнения обязанностей Маршал Сената (статья 131 Конституции). В Румынии в случае вакансии полномочия Президента временно возлагаются последовательно на председателя Сената, председателя Палаты депутатов (статья 97 Конституции). Председатели верхних палат парламента исполняют полномочия президента и во Франции (статья 7 Конституции Пятой Республики), а в случае невозможности, полномочия главы государства осуществляет правительство. В Республике Казахстан полномочия Президента Республики возлагаются последовательно на председателя Сената и премьер-министра (статья 48 Конституции), а в Азербайджане, наоборот, на премьер-министра, затем на председателя Милли Меджлиса (статья 105

Конституции). В Египте в зависимости от обстоятельств, предусмотрена дифференциация в вопросе о том, кто будет осуществлять полномочия главы государства: в случае временной неспособности Президента исполнять свои обязанности их исполняет премьер-министр республики, а в случае досрочного прекращения полномочий временно исполняющим обязанности главы государства будет спикер Палаты представителей парламента (статья 160 Конституции). При этом, если палата будет распущена, полномочия спикера Палаты представителей и президента временно вменяются в обязанности председателю Конституционного Суда. Такой подход, когда на конституционном уровне регулируется последовательность исполнения президентских обязанностей несколькими властными субъектами, является оправданным и соответствует конституционным целям и ценностям обеспечения стабильности конституционного строя, правовой определенности и непрерывности осуществления государственной власти. Менее распространенный, но заслуживающий внимания, является подход, при котором временное исполнение обязанностей главы государства разделяется и осуществляется одновременно несколькими властными субъектами. Так, например, в Словакии полномочия Президента временно возлагаются на Правительство и председателя парламента, при этом Правительство командует вооруженными силами, обладает правом «вето» в отношении принятых законов, назначает и отзывает дипломатических представителей, а спикер парламента – назначает судей, вводит экстраординарные режим, осуществляет помилование. В Чехии президентские полномочия распределяются между председателем Правительства и председателем Палаты депутатов, а в случае роспуска Палаты депутатов – председателем Сената (статья 65 Конституции Чехии). Интересная модель предусмотрена в Ирландии, где временное исполнение президентских обязанностей поручается специальной комиссии, в которую входят Главный судья и спикера обеих палат парламента). Вместе с тем, такой подход страдает проблемой трудности в принятии оперативных решений, относящихся к компетенции главы государства, поскольку

коллегиальное осуществление президентских прерогатив требует времени на обсуждение и согласование воли основных властных субъектов.

Временное наделение Председателя Правительства РФ президентскими полномочиями может повлечь ряд коллизий и проблем. Во-первых, в момент наступления обстоятельств, влекущих невозможность исполнения Президентом своих конституционных обязанностей в стране может отсутствовать Председатель Правительства. Так, согласно статье 111 Конституции РФ, Председателя Правительства назначает Президент с согласия Государственной Думы, в случае отклонения представленной кандидатуры впервые и до повторного внесения в палату новой кандидатуры могут наступить обстоятельства, исключающие возможность исполнения президентом своих обязанностей. Тогда складывается ситуация, при которой осуществлять полномочия Президента некому, так как отсутствует Председатель Правительства, назначенный на должность, согласно конституционно установленной процедуре. Во-вторых, временно исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Государственную Думу. При этом палата может дважды выразить Правительству недоверие, в этом случае исполняющий обязанности главы государства должен согласиться с мнением Государственной Думы и отправить Правительство в отставку. Отставка Правительства РФ влечет прекращение полномочий в том числе Председателя Правительства, который временно исполняет обязанности Президента. В случае прекращения полномочий Председателя Правительства, можно предположить, что таким лицом должно быть прекращено и осуществление президентских полномочий.

Таким образом, с точки зрения обеспечения непрерывности осуществления президентской власти и предотвращения трудноразрешимых коллизий во взаимоотношениях между исполняющим обязанности президента и нижней палатой парламента, представляется обоснованным возложение обязанностей главы государства на председателя верхней палаты парламента. Совет Федерации не подлежит роспуску, а его председатель избирается на свою должность исключительно палатой без участия иных органов государственной власти, что

упрощает процедуру замещения должности председателя и разрешает проблему оперативного исполнения полномочий Президента РФ. Совет Федерации всегда может избрать своего председателя в целях замещения вакансии президентской должности, кроме того в отличие от Председателя Правительства спикер верхней палаты является менее заинтересованным лицом в случае конфликта ветвей власти, возникающего в результате применения Государственной Думой ее конституционного права на выражение вотума недоверия Правительству РФ.

Однако, с другой стороны, как справедливо отмечает С. Притчин государственные-правовые и политические традиции постсоветского пространства (патерналистский подход населения к государству, сакрализация и вертикаль власти) вступают в противоречие с конституционной возможностью формирования двух центров власти: формального исполняющего обязанности главы государства (спикера парламента) и наиболее вероятного следующего президента страны премьер-министра<sup>142</sup>. В Российской Федерации сложилась традиция передачи власти от действующего главы государства к Председателю Правительства, избираемому затем на последующих президентских выборах. На фактическую систему «престолопреемства» в России указывает Е.А. Лукьянова<sup>143</sup>. И.А. Кравец говорит о формировании системы президентского конституционализма с дуумвиратом главы государства и главы правительства, в котором доминирует президент<sup>144</sup>. Моноцентрической называет отечественную политическую систему А.А. Кондрашев, ввиду отсутствия нескольких центров власти<sup>145</sup>. Те конституционные системы на постсоветском пространстве, где институционально сильна исполнительная власть, и Основным законом предполагается в переходный период (до выборов нового президента) передача функций главы государства спикеру парламента, как правило, дают сбои и

<sup>142</sup> Притчин, С. Узбекский транзит для Центральной Азии / С. Притчин // Россия и мусульманский мир. – 2017. - № 9 (303). – С. 32, 34.

<sup>143</sup> Лукьянова, Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации / Е.А. Лукьянова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 15. – С. 6.

<sup>144</sup> Кравец, И.А. Российский республиканизм и проблема разделения властей / И.А. Кравец // Право и политика. – 2016. - № 1 (193). - С. 37.

<sup>145</sup> Кондрашев, А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2012. - № 5. – С. 21.

происходит отступление от конституционных положений. Так, в Узбекистане, в связи со смертью первого Президента Республики Ислама Каримова временно исполняющим обязанности Президента был избран на совместном заседании парламентских палат действующий премьер-министр страны Ш.М. Мирзиев, ввиду самоотвода спикера Сената Н. Юлдашева, который согласно Конституции должен быть исполняющим обязанности главы государства. Ситуация с «самоотводом» не была предусмотрена Конституцией и отсутствовал иной конституционный орган или должностное лицо, которому в такой ситуации поручается исполнение президентских обязанностей. Смена власти в Туркменистане также происходила не в полном соответствии с конституционным сценарием. Должность временно исполняющего обязанности президента по Конституции должен был занять спикер Сената О. Атаев, однако в отношении него было возбуждено уголовное дело, повлекшее отстранение от должности и арест<sup>146</sup>. По решению Правительства и Совета безопасности временным главой республики стал заместитель Председателя Правительства Г. Бердымухамедов, что по закону лишало его возможности баллотироваться на президентский пост. Тем не менее Народный Совет Туркменистана одобрил кандидатуру Бердымухамедова, по итогам последующих досрочных президентских выборов он набрал 89% голосов избирателей. В Республике Казахстан задача транзита власти от первого Президента страны Н. Назарбаева к временно исполняющему обязанности Президента спикеру Сената Парламента Казахстана К.-Ж. Токаеву упрощалась тем обстоятельством, что он являлся фаворитом президентской избирательной кампании, а также сохранением контроля за политической системой страны со стороны Первого Президента Республики, наделенного особым конституционным статусом Елбасы Лидера нации<sup>147</sup>, передачей ему стратегических полномочий по руководству Советом Безопасности Республики<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Иванов, Е.А. Центральная Азия. Риски транзита власти в стареющих режимах / Е.А. Иванов, Л.М. Исаев, А.Р. Шишкина // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков / Отв. ред. Л.Е. Гринин [и др.]. – Волгоград, 2017. – С. 192.

<sup>147</sup> О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы: конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-ІІ // Казахстанская правда. – 22.07.2000. - № 184-185 (23197-23198).

<sup>148</sup> О Совете Безопасности Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI // Казахстанская правда. – 12.07.2018. - № 130 (28759).

и сохранением лидирующих позиций в правящей парламентской партии «Нур Отан».

В Российской Федерации, в процессе подготовки и принятия Конституции на Конституционном совещании также обсуждался вопрос об обеспечении непрерывного осуществления президентской власти. По Конституции РФ 1978 года (с изм. и доп.)<sup>149</sup> устанавливалась последовательность передачи власти от Президента РФ к Вице-президенту РФ, к Председателю Совета Министров РФ, а затем к Председателю Верховного Совета РФ. На Конституционном совещании в 1993 году обдумывалась целесообразность введения поста Вице-президента<sup>150</sup>. При этом Б.А. Страшун отмечал, что в прежней конструкции власти изначально заложен конфликт между Президентом и Вице-президентом, так как Вице-президент заинтересован в досрочном прекращении полномочий Президента, поскольку в случае выбытия Президента его функции будет осуществлять Вице-президент. Л.С. Мамут добавил к аргументации против института Вице-президента и то, что конституционный проект предусматривает пост Председателя Правительства<sup>151</sup>. С другой стороны, М.А. Митюков в целях достижения баланса между принципами разделения и единства властей говорил о возможности сохранения Вице-президента в конституционной системе власти. По его мнению, институт Вице-президента является одной из организационно-правовых форм обеспечения единства властей, при этом Вице-президент одновременно должен быть председателем Совета Федерации<sup>152</sup>. Предусмотреть в Конституции пост Вице-президента отмечалось в предложениях некоторых субъектов Федерации, в частности Республики Алтай, Тульской области, Тамбовского областного Совета. Данное предложение не нашло поддержки и пост

<sup>149</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 года (ред. от 10.12.1992) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - № 15. – Ст. 407.

<sup>150</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / Под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. – Москва: Юрид. лит., 1996. – Т. 15. – С. 55.

<sup>151</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / Под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. – Москва: Юрид. лит., 1996. – Т. 18. – С. 115.

<sup>152</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / Под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. – Москва: Юрид. лит., 1996. – Т. 18. – С. 115.

Вице-президента в новой Конституции предусмотрен не был. Этому, полагаем, были следующие причины. Во-первых, пост Вице-президента выборный, предполагается совместное избрание Президента и Вице-президента. В случае последующего конфликта высших должностных лиц, Президент не может «устранить» Вице-президента, отправить его в отставку. Во-вторых, конфликт законодательной и исполнительной ветвей власти, происходящий в период подготовки новой Конституции и «победный» пропрезидентский характер Конституции РФ 1993 года предполагал установление более безопасного для главы государства механизма временного осуществления президентских полномочий, таким и оказался действующий механизм передачи власти. Это обосновано тем, что в отличие от выборного Вице-президента, который имеет высокую демократическую легитимность, Председатель Правительства является фигурой политически лояльной Президенту, что обеспечивается конституционным порядком назначения и освобождения его от должности. Не маловажным фактором являлась и действующая на момент принятия Конституции конкретно-историческая политическая ситуация, когда Вице-президент А.В. Руцкой имел поддержку среди депутатского корпуса и ориентировался на Верховный Совет РФ, противостоящий Б.Н. Ельцину, а Председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин входил в «команду» Президента РФ.

Резюмируя, можно утверждать, что конституционные принципы и институты прямой демократии, такие как выборы и референдум во многих странах постсоветского пространства не способствуют формированию государственного строя на основе принципов современного конституционализма, подвергают эрозии разделение властей и влекут персонификацию власти. Данный негативный опыт необходимо учитывать в нынешней отечественной конституционно-правовой практике. Конституционализация статуса федеральных органов государственной власти требует согласования и балансировки конституционных ценностей народовластия, прав и свобод человека, разделения властей, территориальной целостности и безопасности государства. Такое



согласование ценностей может потребовать сужения возможностей для проявления плебисцитарной демократии. Кроме того, требует совершенствования механизма временного исполнения обязанностей главы государства, отвечающий конституционной ценности стабильности и непрерывности осуществления государственной власти. Наделение Председателя Правительства РФ статусом исполняющего обязанности Президента РФ соответствует российским государственно-правовым традициям с доминированием исполнительной власти в системе разделения властей, отвечает потребностям сохранения внутривластной стабильности, однако создает дисбаланс властей, воспроизводит монархический президентский конституционализм с персоналистским правлением, не обеспечивает развитие политической конкуренции с акцентом на усиление институтов. Укреплению демократического конституционализма будет также способствовать расширение перечня конституционных оснований для досрочного прекращения полномочий главы государства, к числу которых стоит отнести смерть главы государства, а также объявление его безвестно отсутствующим. Включение в конституционный механизм данных оснований гарантируют своевременное проведение досрочных выборов, что необходимо для демократической легитимации президентской власти.

## **2.2. Конституционализация статуса Президента Российской Федерации**

Новая отечественная Конституция, учреждая в 1993 году систему высших органов государственной власти отмечает Президента отдельно, наряду с Федеральным Собранием, Правительством и судами. Конституционализация подобного положения главы государства не случайна и отражает специфику исторических условий принятия действующего Основного закона. Основные разногласия в конституционных проектах 1991-1993 гг. касались модели

разделения властей, роли и положения главы государства и высшего представительного органа в системе власти<sup>153</sup>. Конституция 1993 года носит победный характер, что связано с победой Президента в противостоянии с Верховным Советом и принятием президентского проекта Конституции на референдуме 1993 года. Вместе с тем, на наш взгляд введение поста Президента РСФСР в 1991-м году и его дальнейшая конституционализация в 1993 году во многом связана и с длительной отечественной традицией наличия в государстве сильной единоличной монархической власти в дореволюционной России и власти вождя партии в советский период. В условиях нестабильности, дезорганизации управления и сменой исторических вех авторы действующей конституции обратились к русской государственно-политической традиции. Выделение главы государства наряду с исполнительными, законодательными и судебными органами отражает эту отечественную традицию и может трактоваться как особый статус главы государства, находящегося за рамками трех ветвей власти и выражающийся в его главенстве в системе власти. Некоторые предпосылки для такого понимания места и роли Президента дает действующая Конституция, в особенности при анализе ее 10, 11 и 80 статей. Такое противоречие между отдельными статьями Основного закона вызывает затруднения при определении места Президента РФ в системе разделения властей. Конституционный Суд РФ не высказал своей позиции по вопросу о месте Президента РФ в системе разделения властей<sup>154</sup>, но, тем не менее, в постановлении от 27 января 1999 года № 2-П исключил Президента из системы федеральных органов исполнительной власти<sup>155</sup>. С другой стороны, в некоторых иных своих постановлениях косвенно отождествил Президента с главой федеральной исполнительной власти<sup>156</sup>. Ввиду отсутствия правовой

<sup>153</sup> Румянцев, О.Г. Конституция Десяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993) / О.Г. Румянцев. – Москва: Издательство РГ, 2018. – С. 220.

<sup>154</sup> Зорькин, В.Д. Конституционный Суд Российской Федерации как гарант разделения властей // Конституционный Суд в системе сдержек и противовесов / Под. ред. В.Д. Зорькина. - Москва, 2008. - С. 35.

<sup>155</sup> По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // Рос. газета. - 10.02.1999. - № 25.

<sup>156</sup> См., напр.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П // Рос. газета. – 01.02.1996. - № 20; По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября

определенности в вопросе о положении Президента РФ в системе разделения властей в российской доктрине представлены два основных подхода к пониманию сущности президентства.

Первый подход связан с пониманием того, что Президент РФ не относится ни к одной из трех, предусмотренных в Конституции РФ, ветвей власти, занимает специфическое положение в системе государственной власти и не сводится к положению главы исполнительной власти<sup>157</sup>. Такой постулат обусловлен тем, что полномочия главы государства выходят за рамки традиционных полномочий исполнительной власти. Так, С.А. Авакьян считает, что «поскольку законодательную власть осуществляет парламент, исполнительную - Правительство, а судебная власть принадлежит судам, остается сделать вывод: у Президента - своя власть»<sup>158</sup>. По мнению Г.Н. Чеботарева, президентская власть в России отдельная ветвь власти, равнозначная законодательной, исполнительной и судебной, и Президент является органом этой ветви власти, действующим самостоятельно и независимо от других

---

1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П // Рос. газета. - 15.05.1996. - № 90; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П // Рос. газета. - 17.02.1996. - № 33.

<sup>157</sup> См., напр.: Авакьян, С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 т. / С.А. Авакьян. - Москва: Юристъ, 2005. - Т. 2. - С. 298; Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин. - Москва: Проспект, 2019. - С. 361-363; Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. - С. 85; Енгибарян, Р.В. Конституционное право / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. - Москва: Юристъ, 2002. - С. 415; Конституционное право России / под. общ. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. - С. 122-123; Мордкович, С.В. Конституционно-правовая характеристика института президентства в Российской Федерации / С.В. Мордкович, А.Н. Мещеряков. - Челябинск, 2003. - С. 63-64; Чеботарев, Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев. - Тюмень: Тюменский государственный университет, 1997. - С. 142; Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. - Москва: Юридическая литература, 1995. - С. 168; Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации: часть первая / В.С. Шевцов. - Москва: ПолиграфОпт, 2004. - С. 105; Радченко, В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации / В.И. Радченко. - Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. - С. 75; Суворов, В.Н. Глава Российского государства (Правовой статус, положение в системе власти) / В.Н. Суворов. - Москва, 2000. - С. 10,11; Добрынин, Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: в 2 т. Т. 2 / Н.М. Добрынин. - Новосибирск: Наука, 2016. - С. 44-45; Игнатенкова, К.Е. К вопросу о месте и роли Президента Российской Федерации в системе публичной власти/ К.Е. Игнатенкова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2010. - № 2. - С. 210.

<sup>158</sup> Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс в 2 т. / С.А. Авакьян. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. - Т. 2. - С. 337.

государственных органов<sup>159</sup>. Л.М. Энтин полагает ошибочным относить к одной из трех классических ветвей власти должностное лицо (Президента), к ведению которого отнесено обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти<sup>160</sup>. В.С. Шевцов утверждает, о существовании двух систем власти: 1) президентской; 2) законодательной, исполнительной и судебной. При этом первая связана с обеспечением согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и не входит в систему разделения властей<sup>161</sup>. Схожих взглядов придерживается и Ж.И. Овсепян<sup>162</sup>.

Вторая группа исследователей<sup>163</sup> относит Президента к исполнительной власти, при этом подчеркивается дуализм исполнительной власти, при котором главенствующую роль обладает Президент, осуществляющий общее руководство Правительством. Например, М.В. Баглай указывает, что вне трех ветвей власти ни один орган не может иметь властные полномочия. В случае же если формально глава государства не отнесен к какой-либо ветви государственной власти, доктрина и юридическая практика относит его к исполнительной власти и признает его в качестве ее главы<sup>164</sup>. Д.А. Авдеев считает, что Президент входит в исполнительную власть, поскольку большинство его полномочий в

<sup>159</sup> Чеботарев, Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г.Н.Чеботарев. - Тюмень: Тюменский государственный университет, 1997. - С. 142.

<sup>160</sup> Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. - Москва: Юридическая литература, 1995. - С. 168.

<sup>161</sup> Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации: часть первая / В.С. Шевцов. – Москва: ПолиграфОпт, 2004. –С. 105.

<sup>162</sup> См.: Овсепян, Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI века) / Ж.И. Овсепян. - Ростов на Дону: Ростовский университет, 2006. - С. 88.

<sup>163</sup> См., напр.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / В.В. Маклаков. – Москва: Инфотропик Медиа, 2012. - С. 706; Киреева, Е.Ю. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации / Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 37-40; Хутинаев, И.Д. Институт президента и проблемы формы государства / И.Д. Хутинаев. - Москва: Российская академия управления, 1994. - С. 31; Зорькин, В.Д. Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. - Москва: Норма, 2007. – С. 34; Шмавонян, Г.А. Юридический характер президентской власти в российской системе разделения властей // Конституционный строй России. - Вып. 4. - Москва, 2003. - С. 130-168; Баренбойм, П.Д. Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России / П.Д. Баренбойм. – Москва: ЛУМ, 2020. – С. 25; Нудненко, Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации / Л.А. Нудненко. – Москва: Юрлитинформ, 2017. – С. 84; Авдеев, Д.А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) / Д.А. Авдеев // Государство и право. – 2015. - № 2. – С. 31.

<sup>164</sup> Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - Москва: Норма, 2018. - С. 619.

исполнительной власти<sup>165</sup>. На взгляд В.В. Маклакова, за главой государства всегда юридически, либо фактически признают статус главы исполнительной власти<sup>166</sup>. В.Д. Зорькин отмечает, что, исполняя функции главы государства, Президент по своей юридической природе - в исполнительной власти<sup>167</sup>. По мнению О.Е. Кутафина, Президент является органом исполнительной власти и осуществляет ее совместно с Правительством и другими органами государственного управления<sup>168</sup>.

На наш взгляд, президентская власть самостоятельна и существует наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Аргументы критиков конституционной доктрины самостоятельной президентской власти в обобщенной форме сводятся к следующим замечаниям. Во-первых, Президент оказывается выведенным за конституционную систему разделения властей, поскольку статья 10 Конституции дает закрытый перечень ветвей государственной власти, среди которых нет президентской власти. Во-вторых, выведение Президента за рамки триады властей и наделение его арбитражно-координирующей функцией по отношению к ним, означает покушение на самостоятельность органов власти<sup>169</sup>. В-третьих, положение Президента в системе органов государственной власти связано в основном с его полномочиями в сфере исполнительной власти. Указанные замечания требуют того, чтобы остановиться подробнее на их исследовании.

Во-первых, стоит согласиться с тем, что введение института президентской власти ставит под сомнение корректность формулировки статьи 10 Конституции. Однако не следует забывать, что в статье 11 Конституции Президент указан в качестве органа государственной власти наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, следовательно, отрицание самостоятельной президентской власти можно с уверенностью рассматривать как

<sup>165</sup> Авдеев, Д.А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? / Д.А. Авдеев // Государство и право. – 2014. - № 4. - С. 43.

<sup>166</sup> Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / В.В. Маклаков. - Москва: Инфотропик Медиа, 2012. - С. 706.

<sup>167</sup> Зорькин, В.Д. Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. - Москва: Норма, 2007. – С. 34.

<sup>168</sup> Кутафин, О.Е. Глава государства / О.Е. Кутафин. - Москва: Проспект, 2013. - С. 321.

<sup>169</sup> Henderson J. The Constitution of the Russian Federation A Contextual Analysis / J. Henderson. – Oregon: Oxford and Portland, 2011. – p. 108.

попытку заявить о некорректности статьи 11 Конституции. Поскольку статьи 10 и 11 Конституции входят в одну и ту же главу Конституции «Основы конституционного строя», то положения обеих статей имеют одинаковую юридическую силу и в равной степени определяют смысл и содержание последующих глав Конституции, посвященных конкретным властным институтам. Рассогласованность статей 10 и 11 Конституции говорит о том, что Конституция не дает прямого ответа на вопрос о месте президентской власти, что позволяет перейти от аргументации, основанной на анализе положений указанных статей Конституции к доводам, лежащим в плоскости доктрины.

Во-вторых, представление о главе государства как самостоятельной ветви власти не нарушает закрепленный в статье 10 Конституции принцип самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку арбитражно-координирующая функция Президента осуществляется в пределах конституционных полномочий главы государства и ограничена конституционно закрепленными предметами ведения каждой ветви власти. Кроме того, самостоятельность органов ветвей власти предполагает функцию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия этих ветвей власти. Наделение арбитражно-координирующей функцией органа, входящего в одну из трех ветвей власти, означало бы серьезный дисбаланс между ветвями власти, которые равны между собой, кроме того, органы законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти не подходят для выполнения этой задачи функционально. Поэтому логично, что координация деятельности трех самостоятельных ветвей власти может быть возложена на самостоятельный орган, равноудаленный от трех ветвей государственной власти. Выделение Президента за рамки органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти не свидетельствует о подмене Президентом указанных органов. Каждый из органов ветвей власти самостоятелен в пределах своей компетенции.

В-третьих, следует отметить, что конституционные прерогативы главы государства в исполнительной сфере действительно объемны, среди них такие фундаментальные как право Президента председательствовать на заседаниях

Правительства (статья 83), принимать решение об отставке Правительства (статья 117), определять структуру федеральных органов исполнительной власти (статья 112), конституционной поправкой 2020 года Основной закон дополнен указанием на то, что Правительство осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента РФ. Однако установление значительных исполнительных полномочий у главы государства не является единственной отличительной чертой его конституционного статуса. Конституция наделяет главу государства обширными полномочиями и в сферах законодательной и судебной ветвей власти - такими ключевыми как право роспуска нижней палаты и назначение новых выборов депутатов, право «вето» на принятые и одобренные палатами Федерального Собрания федеральные законы, назначение федеральных судей, поэтому анализ конституционных положений позволяет не согласиться с утверждением о сугубо исполнительных прерогативах Президента. Кроме того, определяя статус Президента, следует, прежде всего, остановиться не на полномочиях Президента в сферах законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти, а на статье 80 Конституции, определяющей смысл и содержание всех президентских полномочий. Как известно, статья 80 Конституции определяет статус Президента, элементы которого придают президентской власти самостоятельное значение и качества, не присущие законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти.

В научной литературе существует позиция, что статусные характеристики президентства, данные Конституцией, не свидетельствуют об особом статусе главы государства в системе власти. Так, Л.А. Окуньков отмечает, что «внимательного исследователя конституций не должны вводить в заблуждение многочисленные статусные символы, эпитеты, подчеркивающие значимость поста президента»<sup>170</sup>, таким образом, указывается на то, что за такими общими конституционными формулировками нет юридического содержания. Такое соображение, высказанное Л.А. Окуньковым, вызывает возражение. Несмотря на то, что положения статьи 80 Конституции содержат в себе нормы общего

---

<sup>170</sup> Конституционное законодательство России / Под. общ. ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец, 1999. - С. 129.

характера, они имеют важное значение при определении статуса Президента в российской системе власти. В частности, Конституционный Суд в развитие указанных положений в своих правовых позициях неоднократно выводил конкретные президентские полномочия, в том числе прямо не предусмотренные Конституцией, что позволяет однозначно говорить о реальном действии статусных конституционных норм, посвященных Президенту. Так, например, в постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 года № 11-П<sup>171</sup> со ссылкой на статью 80 Конституции указано на правомерность издания Президентом указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. Это вытекает из президентского конституционного статуса как гаранта Конституции и органа, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. То есть Конституционный Суд подтвердил, что суть и смысл полномочий Президента могут быть выявлены с учетом его места и роли в системе государственной власти, а также (на основе именно расширительного толкования положений статьи 80 Конституции) особенностей его конституционного статуса<sup>172</sup>, это означает, что на основе расширительного толкования положений Конституции о статусе и компетенции Президента в системе разделения властей фактически введена доктрина подразумеваемых президентских полномочий. В другом своем постановлении от 11 декабря 1998 года № 28-П<sup>173</sup> судебный орган конституционного контроля также сослался на статус Президента как главы государства, выполняющего программно-политические функции, в целях обоснования прямо не предусмотренного Конституцией контрольного полномочия Президента в отношении Правительства. Среди прочего Суд указал на то, что именно статусом Президента, установленным в статье 80 Конституции,

---

<sup>171</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П // Рос. газета. – 15.05.1996. - № 90.

<sup>172</sup> Шмавонян, Г.А. Юридический характер президентской власти в российской системе разделения властей // Конституционный строй России. - Вып. 4. - Москва, 2003. - С. 135.

<sup>173</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П // Рос. газета. – 29.12.1998. - № 247.



обусловлены его контрольные прерогативы в отношении Правительства РФ. В постановлении от 24 декабря 2012 года № 32-П суд в том числе со ссылкой на статью восьмидесятую обосновывал субординационные отношения между Президентом и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации<sup>174</sup>. Указанные постановления Конституционного Суда наглядно показывают, что общие нормы, характеризующие основы конституционного статуса Президента, применимы на практике и используются в ряде случаев для расширения президентских полномочий.

Таким образом, подход к пониманию места и роли Президента в системе разделения властей, согласно которому Президент является частью исполнительной власти не учитывает, что глава государства всегда имеет собственные полномочия, не свойственные исполнительной власти (право «вето» на принятые федеральные законы, право роспуска Государственной Думы и другое), а также игнорирует положение статьи 110 Конституции, согласно которой, Правительство РФ наделено исполнительной властью. При такой конституционной конструкции невозможно говорить о Президенте как исполнительной власти. Кроме того, классическая смешанная модель разделения властей предполагает выделение главы государства за рамки властной триады. Авторы смешанного правления стремились сбалансировать политическую систему, путем введения независимого от парламента президентства, конкурирующего с парламентом в вопросах формирования и направления курса правительства.

Исходным положением для определения роли и места Президента в конституционной системе разделения властей является положение статьи 80 Конституции, характеризующей его как главу государства. Такая характеристика Президента отделяет его от исполнительной власти и, следовательно, от непосредственной ответственности за деятельность Правительства. Важно

---

<sup>174</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П // Рос. газета. – 31.12.2012. - № 303.

отметить, что действующая Конституция в данном случае принципиально по-новому охарактеризовала Президента. Так, Конституция РСФСР 1978 года<sup>175</sup> называла Президента высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти. Характеристика Президента как главы государства предопределяет самостоятельность его функционала. Например, Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. В части 2 статьи 80 Конституции установлено, что Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Правовое содержание подобной характеристики точно не определено. По всей вероятности, речь идет об обязанности Президента создавать общие условия надлежащей реализации Конституции, прав и свобод человека<sup>176</sup>. Конституционно-гарантийная функция Президента РФ означает, что на нем лежит основная задача обеспечения должного исполнения Конституции всеми органами государственной власти<sup>177</sup>. Сам Основной закон не содержит исчерпывающего перечня средств и способов гарантирования Конституции, прав и свобод человека и гражданина, что дает главе государства возможность проявления свободы усмотрения в принятии многих решений. Такая свобода усмотрения не типична для конституционного правового государства, в котором действует принцип, согласно которому «органу власти и должностному лицу разрешено только то, что прямо закреплено в законе». Однако конституционная практика, начало которой положено еще на заре конституционного развития современной России говорит об обратном. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 № 10-П<sup>178</sup> высказана позиция о том, что статус главы государства включает не

<sup>175</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России: принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. - № 15.

<sup>176</sup> Колюшин, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Колюшин. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. - С. 279.

<sup>177</sup> Осин, В.В. Правомочен ли Президент России обеспечить исполнение судьями требований Конституции РФ и иных законов? / В.В. Осин. - Москва, «Юрлитинформ», 2012. - С. 3.

<sup>178</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины

только его конституционную компетенцию (прежде всего в статьи 83-89), но и подразумеваемые полномочия, вытекающие из характера осуществляемых им функций. Таким образом, глава Российского государства имеет не вполне определенную компетенцию, в том смысле, что президентские полномочия расширяются и выходят за рамки формально закрепленных конституционных прерогатив.

Особенностью российского конституционализма является то, что наряду с Президентом функции гаранта Конституции выполняет Конституционный Суд. По мнению И.А. Кравца, необходимо разделять судебное и политическое гарантирование. В первом случае, гарантом является специализированный орган конституционного контроля, во втором - глава государства<sup>179</sup>. Тем самым существование двух гарантов - судебного и политического может усиливать гарантирующий эффект Конституции, а может взаимно уравновешивать судебные аспекты гарантирования. Некоторыми исследователями выражается сомнение в необходимости наделения Президента функцией гаранта, на основании того, что акты Президента не обладают высшей юридической силой и в связи с тем, что функцию по толкованию Конституции осуществляет не Президент, а Конституционный Суд. Так, по мнению В.О. Лучина Конституционный Суд РФ выступает основным и гарантом Конституции РФ, потому что обладает правом проверки конституционности актов и самого главы государства<sup>180</sup>. Л.А. Окуньков подчеркивает, что гарантирование конституции в большей степени присуща природе судебных органов<sup>181</sup>. С другой стороны, М.А. Краснов гарантирование, охрану конституционного строя выделяет в качестве функции, определяющей ценность института президентства<sup>182</sup>. О.А. Кожевников отмечает, что

---

Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П // Рос. газета. - № 155. - 11.08.1995.

<sup>179</sup> Кравец, И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 1. С. 4-7.

<sup>180</sup> Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - С. 451.

<sup>181</sup> Конституционное законодательство России / под. ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец-Формула права, 1999. - С. 142.

<sup>182</sup> Краснов, М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента / М.А. Краснов // Государство и право. - 2015. - № 2. - С. 17.

Конституционный Суд РФ не имеет собственного принудительного механизма<sup>183</sup>. Не умоляя значение Конституционного Суда РФ в сфере гарантирования Конституции РФ, следует отметить, что согласно закону о Конституционном Суде РФ федеральный орган конституционного правосудия находится вне политики и решает исключительно вопросы права. В целях обеспечения сбалансированности механизма «сдержек и противовесов» Конституционный Суд РФ должен руководствоваться принципом конституционной сдержанности (судебной сдержанности), который предполагает существование предела судебного усмотрения и судебного активизма (вмешательства в дискрецию законодателя) в процессе гарантирования Конституции РФ<sup>184</sup>. Основным законом государства – это всегда политико-правовой акт, поэтому полагаем верным разграничивать политическое и судебное гарантирование Основного закона. Решающая роль Президента в сфере политического гарантирования Конституции, прав и свобод человека проявляется в обладании масштабными полномочиями, предоставляющими ему широкие возможности выполнения функции гаранта. Так, согласно статье 104 Конституции, Президент наделен правом законодательной инициативы. При этом Президент вправе вносить законопроекты по любому вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, в то время как Конституционный Суд наделен правом законодательной инициативы только по вопросам своего ведения. Ввиду того, что Конституция является ядром правовой системы России, конституционные нормы касаются совершенно различных сфер общественных отношений и не ограничиваются сферой ведения Конституционного Суда, именно Президент может обеспечивать реализацию любых положений Конституции. Кроме того, согласно регламенту Государственной Думы, законопроекты, внесенные Президентом, рассматриваются в первоочередном порядке.

Осуществлению функции гаранта способствуют и такие полномочия Президента как право приостановления действия актов органов исполнительной

<sup>183</sup> Кожевников, О.А. Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации / О.А. Кожевников // Право и образование. – 2008. - № 8. - С. 79.

<sup>184</sup> Умнова-Конюхова, И.А. Принцип конституционной сдержанности: содержание и особенности реализации / И.А. Умнова-Конюхова, И.А. Алешкова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. - № 9. – С. 22.

власти субъектов РФ, в случае их противоречия Конституции, а также право отмены постановлений и распоряжений Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента. Вместе с тем, глава государства не наделен правом отмены актов парламента, но вправе инициировать проверку парламентского акта Конституционным Судом РФ. Кроме того, Президент - единственный федеральный орган государственной власти, имеющий право «вето» на принятые и одобренные Федеральным Собранием федеральные законы. Право «вето» - один из инструментариев главы государства, обеспечивающих защиту Конституции, поскольку посредством указанного права Президент может не допустить вступления в силу законов, умаляющих права и свободы человека либо иным образом противоречащих Конституции. Кроме того, Президент вправе восполнять пробелы в законодательстве своими указами вплоть до урегулирования того или иного вопроса посредством принятия федерального закона, тем самым глава государства правомочен реализовывать многие конституционные положения, которые по той или иной причине не стали предметом законодательного регулирования. Эта прерогатива Президента как гаранта Конституции признана не противоречащей Конституции в постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 года № 11-П<sup>185</sup>, где судебный орган конституционного контроля указал, что такие указы не должны лишь противоречить Конституции и федеральным законам. Гарантирующий эффект усилен также и Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», который предусматривает возможность для Президента РФ вносить на рассмотрение Конституционного Суда РФ вопрос о конституционности федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом РФ, если Федеральное Собрание преодолело вето Президента РФ на данные законы, а также обращения в

---

<sup>185</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П // Рос. газета. - 15.05.1996. - № 90.

Конституционный Суд для осуществления предварительного конституционного контроля в отношении законов субъектов РФ.

Для осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина действует прокуратура, в формировании которой непосредственное участие принимает Президент. В первоначальной редакции Конституции предусматривалось, что глава прокуратуры назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента. Конституционной поправкой 2014 года<sup>186</sup> положения о прокуратуре существенно скорректированы. Так, на уровень конституционного регулирования вынесен вопрос о формировании руководства прокуратуры, глава государства получил право вносить кандидатуры заместителей Генерального прокурора в Совет Федерации. Кроме того, прокуроры субъектов Российской Федерации стали назначаться Президентом. Конституционной поправкой 2020 года предусмотрено назначение Генерального прокурора, его заместителей и региональных прокуроров Президентом после консультаций с Советом Федерации. Тем самым можно констатировать создание в России «президентской прокуратуры», обеспечивающей надзор за соблюдением прав и свобод человека и общей законностью.

Таким образом, следует признать, что возложение на главу государства функции гаранта Конституции, связано с тем, что Конституция выступает важнейшим актом, обеспечивающим стабильность государства и тем, что Президент занимает главенствующее положение в системе органов государственной власти Российской Федерации, обладает комплексом властных полномочий, обеспечивающих возможность реализации функции гарантирования.

Далее из Конституции следует, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов власти. Конституция не приводит исчерпывающий перечень способов, с помощью которых Президент реализует указанную функцию. Отдельные методы координации могут быть предусмотрены федеральным законодательством. Например, согласно статье 18 Федерального

---

<sup>186</sup> О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Рос. газета. – 07.02.2014. - № 27.

закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент вправе инициировать консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Президентские послания парламенту, формирование консультативных и совещательных органов также можно рассматривать как реализацию прерогатив главы государства по координации деятельности ветвей власти<sup>187</sup>. В целях координации властных органов глава государства формирует Государственный Совет РФ. Конституционной поправкой 2020 года осуществлена конституционализация Государственного Совета РФ, расширившая функции данного органа от исключительно координационных в сторону усиления политической составляющей (обеспечение определения основных направлений внутренней и внешней политики, приоритетов социально-экономического развития). В целях реализации функций Госсовета можно было бы предусмотреть включение в его состав наряду с руководителями субъектов РФ председателей Конституционного и Верховного судов РФ и бывших президентов РФ, обладающих существенным политическим опытом.

Еще одним из методов по обеспечению согласованного взаимодействия и функционирования органов власти является использование согласительных процедур для разрешения конфликтов и разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, и между органами государственной власти субъектов РФ. Согласительные процедуры, как следует из статьи 85 Конституции, могут применяться Президентом практически во всех случаях обнаружившихся разногласий<sup>188</sup>. Однако Конституция устанавливает право, а не обязанность Президента применять указанные процедуры. Кроме того, в Конституции не раскрыто содержание понятия «согласительные процедуры», не обозначены конкретные виды этих процедур, что предоставляет главе государства свободу

---

<sup>187</sup> Осетров, С.А. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации / С.А. Осетров // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 38.

<sup>188</sup> Дёгтев, Г.В. Становление и развитие института Президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев. - Москва: Юрист, 2005. - С. 122.

выбора способов достижения консенсуса. Правомерность данного направления деятельности главы государства отдельными исследователями ставится под сомнение, указывается, что при обеспечении Президентом согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти ни о какой независимости парламента и суда не может идти и речи, из чего делается вывод о том, что «рассматриваемую функцию Президента следует толковать таким образом, что он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие не всех органов государственной власти, а только тех, которые ему подчинены, то есть органов исполнительной власти»<sup>189</sup>. Такое толкование функции Президента сложно принять по двум причинам. Во-первых, Конституция не приводит исчерпывающий перечень органов, координировать деятельность которых Президент вправе. Положение статьи 80 Конституции об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия содержит лишь общую формулировку об органах власти без конкретизации. Статья 11 Конституции в качестве властных субъектов называет органы различных ветвей власти, поэтому можно сделать вывод, что в статье 80 Конституции речь идет о всех органах государственной власти, включая законодательные и судебные органы. Во-вторых, согласно закону «О Правительстве Российской Федерации»<sup>190</sup> Правительство координирует работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, функцию координации органов исполнительной власти осуществляет не Президент, а Правительство, на Президента же возлагается координация всех ветвей власти. Толкование указанной функции только в смысле координации Президентом органов исполнительной власти ставит под сомнение такое свойство государственной власти как единство и неделимость. По справедливому замечанию Б.С. Эбзеева, особенности конституционного механизма разделения властей в России требуют наличия такого органа, который предохранял бы от конфликтов между ветвями власти<sup>191</sup>. Смысл доктрины

---

<sup>189</sup> Кутафин, О.Е. Глава государства / О.Е. Кутафин. - Москва: Проспект, 2013. - С. 339-340.

<sup>190</sup> О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4 ФКЗ // Рос. газета. - 09.11.2020. - № 251.

<sup>191</sup> Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. - Москва: Проспект, 2014. - С. 209-210.



арбитража сводится к тому, что глава государства должен возвышаться над всеми политическими силами и гарантировать нормальное функционирование государственных органов<sup>192</sup>. То есть, разделение осуществления единой государственной власти и предполагает наличие в конституционном механизме Президента как органа, обеспечивающего это единство.

Для характеристики конституционного статуса Президента в системе разделения властей важно еще одно направление деятельности главы государства - определение основных направлений внутренней и внешней политики. Из текста Конституции вытекает, что Президент определяет только 1) основные направления политики; 2) при определении этих основных направлений руководствуется Конституцией и федеральными законами. Данное конституционное положение приводит к ряду вопросов. Во-первых, Конституция не конкретизирует что такое «основные направления» политики и каким образом их отграничить от «неосновных направлений», во-вторых, как можно определить соответствие или несоответствие Конституции и федеральным законам направлений политики, определяемых единолично Президентом<sup>193</sup>, зачастую не федеральные законы определяют для Президента направления его политики, а Президент являет собой вектор развития законодательства. Президентские послания ориентируют федерального законодателя на принятие законодательных актов в той или иной области. В-третьих, определение направлений политики является функцией политической, что во многом исключает политическую нейтральность главы государства при осуществлении им иных функций, прежде всего функций по гарантированию Основного закона, прав и свобод человека и гражданина. Различные направления в конституционно-правовой науке по-разному подходят к концепции политической нейтральности Президента в смешанной республике. Так, И.А. Кравец отмечает, что институт национального политического лидерства может быть с определенным политическим оттенком,

---

<sup>192</sup> Демишель, А. Институты и власть во Франции. Институциональные формы государственно-монополистического капитализма / Под ред. М.А. Крутоголова. - Москва: Прогресс, 1977. - С. 58-60, 61-64.

<sup>193</sup> Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - С. 449.

так и нейтральным, находящимся над интересами политических партий<sup>194</sup>. Это зависит от того, выдвигался ли кандидат на пост Президента от политической партии или был самовыдвиженцем. По мнению М.А. Краснова арбитражная функция главы государства предполагает политическую нейтральность Президента, однако функция по определению направлений политики государства эту политическую нейтральность фактически нивелирует<sup>195</sup>.

Таким образом, конституционно-правовой статус Президента обусловлен особенностью его положения в конституционной системе государственной власти, проявляющейся в том, что он выведен за рамки разделения властей, установленные в статье 10 Конституции РФ. Конституционные функции главы государства, прописанные в Основном законе крайне абстрактно, позволяют расширительно толковать статус Президента и наделять его не предусмотренными Конституцией полномочиями. По характеру выполняемых функций Президент существует в двух измерениях. С одной стороны, он гарант Конституции и арбитр, с другой - он определяет направления политики государства, что обуславливает противоречивость конституционно-правового статуса главы Российского государства, поскольку в статусе Президента сочетаются взаимоисключающие функции. Арбитражно-кордилирующая и гарантийная функции предполагают статус политически нейтрального Президента, поскольку арбитр и гарант не должен быть заинтересованной стороной в процессе осуществления согласованного функционирования и взаимодействия властей. Однако в статье 80 Конституции, посвященной функциям главы государства, наряду с указанными функциями, Президент наделяется политической функцией «определение основных направлений внутренней и внешней политики», которая превращает его не в нейтральную фигуру, возвышающуюся над другими органами власти своей беспристрастностью, а в такого же участника политического процесса наряду с субъектами, согласованное функционирование которых он должен обеспечивать.

<sup>194</sup> Кравец, И.А. Конституционная репрезентация: проблемы идентификации и совершенствования публичного политического представительства / И.А. Кравец // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – С. 193.

<sup>195</sup> Политические институты России и Франции: традиции и современность. Сравнительный анализ / Под ред. Д.В. Ефременко. – Москва: ИНИОН РАН, 2014. – С. 127-144; Краснов, М.А. «Нейтральная власть» Б. Констана и «президентский арбитраж» Ш. де Голя / М.А. Краснов // Государство и право. – 2017. - № 6. – С. 60-69.

Кроме того, избрание главы государства на всенародных выборах, предвыборная конкуренция кандидатов и их политических программ в процессе избирательных кампаний, а также возможность выдвижения кандидатов политическими партиями затрудняет главе государства стоять над интересами отдельных политических партий, в результате чего задача по проведению в жизнь определенной политической линии может возобладать над конституционно-гарантийной и арбитражно-координирующей функциями главы государства. Широкие полномочия Президента в части руководства Вооруженными Силами страны, введения режима военного и чрезвычайного положений, отлагательного вето в законодательном процессе, назначения судей и другие важные конституционные полномочия главы государства могут использоваться не в целях охраны Конституции, прав и свобод человека и гражданина, всех участников политических отношений, а в целях проведения президентского политического курса.

### **2.3. Конституционализация законодательной власти в российской системе разделения властей**

По действующей Конституции, Федеральное Собрание - парламент России – является представительным и законодательным органом государственной власти Российской Федерации, что обуславливает трансформацию советской концепции высшего органа государственной власти в сторону разделения властей<sup>196</sup>. Это означает отсутствие монополии Федерального Собрания на верховную власть<sup>197</sup>. В Конституции РСФСР 1978 года Верховный Совет РСФСР рассматривался как высший орган государственной власти с непредсказуемой компетенцией, поскольку в числе полномочий Верховного Совета было право принять к своему

---

<sup>196</sup> Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец, 1999. - С. 118.

<sup>197</sup> Дмитриев, Ю.А. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива / Ю.А. Дмитриев, А.М. Николаев. - Москва: Профобразование, 2002. - С. 435.

рассмотрению любой вопрос, относящийся к ведению РСФСР. Вместе с тем, переход от представительного органа советского типа к парламенту не дает полного ответа на вопрос о том, произошла ли конституционализация парламентаризма, а также каковы место и роль Федерального Собрания в системе власти.

В дореволюционной литературе система парламентаризма обычно противопоставлялась системе дуалистического типа, под которой понималась система, где правительство основано исключительно на доверии главы государства<sup>198</sup>. С.А. Корф рассматривал парламентаризм в контексте возможности парламента сменить состав кабинета, а также считал следствием парламентаризма неперемennую зависимость главы государства от правительства, скрепляющего и одобряющего все его акты<sup>199</sup>. С.А. Котляревский систему парламентаризма понимал как определение парламентом основных направлений деятельности правительства<sup>200</sup>. Иными словами, по мнению ряда дореволюционных авторов наличие парламента в системе власти еще не говорит о парламентской системе. Среди современных исследователей отсутствует единство взглядов на парламентаризм. Так, М.В. Варлен отмечает, что само по себе наличие парламента в системе власти не свидетельствует о появлении парламентаризма<sup>201</sup>. По мнению И.А. Кравца, принятый в 1993 году Основной закон закрепляет только некоторые элементы парламентской системы, которые функционируют в рамках модели президентско-парламентского правления с доминированием Президента<sup>202</sup>. Академик Т.Я. Хабриева высказывает мнение о верховенстве парламента в системе власти как главном признаке парламентаризма. При этом исследователь различает систему парламентаризма и его элементы, первая присуща только

---

<sup>198</sup> Ивановский, В.В. Учебник государственного права / В.В. Ивановский. – Казань: Тип. Императорского университета, 1913. – С. 237.

<sup>199</sup> Корф, С.А. Русское государственное право. Часть 1 / С.А. Корф. – Москва: поставщик двора Его Величества – товарищество «Скоропечатни А.А. Левенсон», 1915. – С. 299, 303.

<sup>200</sup> Котляревский, С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. – Москва: Зерцало-М, 2014. – С. 141.

<sup>201</sup> Варлен, М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект / М.В. Варлен // *Lex Russica*. – 2013. – № 12. – С. 1342-1353.

<sup>202</sup> Кравец, И.А. Конституционная репрезентация: проблемы идентификации и совершенствования публичного политического представительства / И.А. Кравец // *Вестник Томского государственного университета*. – 2018. – С. 187.

странам с парламентарной формой правления, а различные элементы парламентаризма могут присутствовать и при других формах правления<sup>203</sup>. И.В. Гранкин видит парламентаризм в формировании и функционировании парламента на основе принципа разделения властей, при этом верховенство парламента в системе органов власти не является главным критерием парламентаризма<sup>204</sup>. М.А. Могунова считает парламентаризм проявлением особых взаимоотношений законодательных и исполнительных органов власти при ведущей роли законодательных<sup>205</sup>. В вопросе определения понятия парламентаризма следует избегать крайностей, с одной стороны нельзя признать наличие парламентаризма в любом государстве, где действует парламент, так как существуют парламенты, зависимые от исполнительной власти и главы государства. С другой стороны, вряд ли является верным тезис о парламентаризме как верховенстве парламента, поскольку парламентаризм наряду с разделением властей является одним из составных частей конституционализма. Понимание парламентаризма как верховенство парламента несовместимо с конституционализмом, под которым следует понимать ограниченное правление. Конституционализм основывается на разделении властей, а не их концентрации в каком-либо органе, в том числе парламенте. Оправданным является подход, согласно которому парламентаризмом является система, при которой парламент функционирует на основе принципа политического разнообразия и многопартийности, когда существуют институциональные и организационные средства смены политических сил<sup>206</sup>.

Анализ конституционных поправок 2020 года позволяет сказать о некотором перераспределении власти между исполнительной властью и парламентом в

---

<sup>203</sup> Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва: Изд-во Государственной Думы, 2013. – С. 13, 16.

<sup>204</sup> Гранкин, И.В. Сущность российского парламентаризма / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 27-32.

<sup>205</sup> Могунова, М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика / М.А. Могунова. – Москва: РГГУ, 2001. – С. 26-27.

<sup>206</sup> Арутюнян, А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности / А.А. Арутюнян. – Москва: Норма, 2013. – С. 132-133; Кравец, И.А. Конституционная репрезентация: проблемы идентификации и совершенствования публичного политического представительства / И.А. Кравец // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – С. 189; Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва: Юрист, 1999. – С. 117-119.

сторону усиления парламентаризма. Такое положение обосновано сочетанием ответственности российского правительства перед главой государства и парламентом с доминированием ответственности перед Президентом РФ, ввиду того, что только Президент вправе принять решение об отставке Правительства. Конституционная поправка 2008 года о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ не внесла изменений в систему взаимоотношений высших органов власти с точки зрения механизма ответственности Правительства, так как не предусмотрела ответственность высшего исполнительного органа государственной власти РФ перед палатой в случае неудовлетворительной оценки отчета Председателя Правительства РФ. Некоторым усилением парламентаризма можно считать предложенную в 2020 году Президентом конституционную поправку о назначении членов Правительства, включая Председателя и его заместителей, нижней палатой парламента. Однако в соответствии с принятым Законом о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» парламентарии не имеют права отправлять в отставку назначенных ими министров, а также в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур министров, Президент назначает министров самостоятельно. К отдельным элементам парламентаризма, присущим отечественному конституционализму можно отнести институт вотума недоверия Правительству, выражаемый Государственной Думой. Однако доминирование президентализма обусловлено невозможностью парламента predetermined политический курс правительства, ввиду исключительной президентской прерогативы по определению основных направлений политики.

Конституционно-правовая характеристика Федерального Собрания в качестве законодательного органа позволяет отдельным исследователям<sup>207</sup> сделать вывод о верховенстве парламента в системе органов государственной власти.

---

<sup>207</sup> Галицков, В.А. Конституционно-правовая характеристика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / В.А. Галицков. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2012. - С. 12; Эбзеев, Б.С. Введение в Конституцию России / Б.С. Эбзеев. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 395, 396.

Среди аргументов в пользу верховенства парламента указывается, что Федеральное Собрание предопределяет деятельность исполнительной и судебной властей посредством законодательного регулирования их организации и функционирования. С этим сложно согласиться, поскольку компетенция, порядок формирования и функционирования иных органов государственной власти устанавливается Конституцией и федеральными конституционными и федеральными законами, которые к актам парламента не относятся. Так, порядок деятельности Правительства определяется федеральным конституционным законом<sup>208</sup>. Также, существуют федеральные конституционные законы, определяющие порядок деятельности Конституционного Суда<sup>209</sup>, Верховного Суда<sup>210</sup> и судов общей юрисдикции<sup>211</sup>, на основании Конституции федеральным конституционным законом установлена судебная система Российской Федерации<sup>212</sup>, в ряде федеральных законов<sup>213</sup> очерчен круг полномочий Президента в той или иной сфере государственного управления. Однако с нашей точки зрения недопустимо отождествление федерального закона или федерального конституционного закона с исключительно волей и усмотрением парламента. По Конституции федеральные законы принимает Государственная Дума, принятые федеральные законы направляются в Совет Федерации для одобрения. Обе палаты Федерального Собрания при этом выражают свое мнение посредством принятия постановления о принятии федерального закона и об одобрении федерального закона соответственно. Федеральный закон вступает в силу с момента его подписания и обнародования Президентом.

---

<sup>208</sup> О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4 ФКЗ // Рос. газета. - 09.11.2020. - № 251.

<sup>209</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Рос. газета. - 23.07.1994. - № 138-139.

<sup>210</sup> О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 05.02.2014 // Рос. газета. - 07.02.2014. - № 27.

<sup>211</sup> О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // Рос. газета. - 11.02.2011. - № 29.

<sup>212</sup> О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Рос. газета. - 06.01.1997. - № 3.

<sup>213</sup> См., напр.: О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Рос. газета. - 29.12.2010. - № 295; О военном положении: федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ // Рос. газета. - 02.02.2002. - № 21; О гражданской обороне: федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ // Рос. газета. - 19.02.1998. - № 32-33; О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Рос. газета. - 05.06.2002. - № 100; Об обороне: федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ // Рос. газета. - 06.06.1996. - № 106.

Таким образом, принятие Государственной Думой федерального закона и его одобрение Советом Федерации еще не придает федеральному закону юридической силы, до подписания и обнародования главой государства такие законы не подлежат применению. Если учесть президентские прерогативы в рамках законодательного процесса, связанные с его конституционным правом отклонения федерального закона («право вето»), то можно констатировать, что конечный «продукт» в виде федерального закона, принятого, одобренного, подписанного и обнародованного в порядке, предусмотренном Конституцией, является общей волей всех указанных органов государственной власти и не может рассматриваться в качестве акта Федерального Собрания. Следовательно, установление федеральным законом системы государственной власти, порядка деятельности, прав и обязанностей отдельных ее органов не означает установление этого исключительно Федеральным Собранием и, потому, не может рассматриваться в качестве аргумента в пользу верховенства парламента в системе органов государственной власти.

Также высказывается суждение, согласно которому парламент в рамках федеральных предметов ведения обладает неограниченной компетенцией в законотворческой сфере<sup>214</sup>. В данном случае представляется верным мнение Н.А. Васецкого<sup>215</sup>, указывающего на то, что парламент, его законодательные полномочия, ограничивается референдумом, на котором могут быть приняты решения по вопросам законодательного регулирования, а также правом Конституционного Суда признавать принятые парламентом законы неконституционными. Кроме того, существует, по нашему мнению, сфера конкурирующей компетенции Президента и Федерального Собрания. С точки зрения высшего органа конституционного правосудия, отнесение того или иного вопроса к предметам федерального ведения ни в коем случае не означает, что по такому вопросу должен быть принят исключительно акт в форме федерального закона. Также Суд отметил, что по вопросам ведения федерации первичное

<sup>214</sup> Романов, Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность / Р.М. Романов. - Москва: МИРОС, 2002. - С. 146.

<sup>215</sup> Васецкий, Н.А. Основы парламентаризма в России / Н.А. Васецкий. - Москва: Современная гуманитарная академия, 2010. - С. 176.



правовое регулирование может осуществлять и глава государства<sup>216</sup>.

Специалисты в области парламентского права, являющиеся сторонниками концепции верховенства парламента, также отмечают, что парламентская власть выступает как власть, уполномоченная народом - сувереном власти<sup>217</sup>, из чего делается вывод, что в силу этого парламент олицетворяет народный суверенитет. О парламенте как единственном органе, олицетворяющим народное представительство и суверенитет народа говорит И.В. Гранкин<sup>218</sup>. Однако, полагаем, что, все-таки Федеральное Собрание не может являться единственным органом народовластия. Парламент выражает народный суверенитет в рамках осуществления тех функций, ради которых он создан, то есть в сфере, отведенной для него Конституцией. Согласно Конституции (статья 3) народ осуществляет свою власть посредством трех форм: 1) непосредственно; 2) через органы государственной власти; 3) через органы местного самоуправления. При этом в Конституции не уточняется через какие именно органы государственной власти народ осуществляет свою власть, из чего вытекает, что все органы государственной власти, поименованные в статье 11 Конституции, являются органами, посредством которых народ осуществляет свою власть и тем самым олицетворяют в пределах своего ведения народный суверенитет. Таким образом, парламент выступает в качестве одного из федеральных органов государственной власти и не может претендовать на верховенство.

Еще одной проблемой является вопрос о функциях Федерального Собрания. Осуществляет ли оно их всецело или их осуществления разделяется с иными органами государственной власти. Конституционно-правовая природа Федерального Собрания складывается из двух его фундаментальных

---

<sup>216</sup> По делу о проверки конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П // Рос. газета. – 15.05.1996. - № 90; По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // Рос. газета. – 10.02.1999. - № 25.

<sup>217</sup> Баев, В.С. Институт парламентаризма в современной России / В.С. Баев. - Москва: Институт сравнительной политологии Российской академии наук, 2004. - С. 44-45.

<sup>218</sup> Гранкин, И.В. Парламент России / И.В. Гранкин. - Москва: Гуманитарная литература, 2001. - С. 14.

характеристик: во-первых, парламент выступает в качестве представительного органа, во-вторых, в качестве законодательного органа. В доктрине конституционного права наряду с представительной и законодательной выделяется и контрольная функция парламента<sup>219</sup>. Так, например, в Конституции Швеции термин «контрольная власть» употребляется применительно к парламенту<sup>220</sup>. Французское парламентское право наряду с законодательными полномочиями подробно расписывает контрольные полномочия парламента, максимально используя конституционную норму об ответственности правительства перед ним<sup>221</sup>. В российской конституционной модели разделения властей Федеральное Собрание также наделено контрольными полномочиями, предусмотренными Конституцией, однако, такие полномочия ограничены принципом разделения властей, в соответствии с которым все органы государственной власти обладают собственной компетенцией и самостоятельны в пределах своих полномочий.

Федеральное Собрание определяется как законодательный и представительный орган, при этом в Конституции РФ не указывается, что парламент является единственным представительным и законодательным органом, из чего можно предположить о некоторой недосказанности, неопределенности в конституционно-правовом статусе Федерального Собрания. Что касается законодательной функции, то в Основном законе прямо не названы иные органы, осуществляющие законодательную власть, такое умолчание позволяет считать Федеральное Собрание единственным законодательным органом. Подобный тезис обоснован и конституционным правилом, согласно которому ни один законопроект не может стать законом без его принятия Государственной Думой, все законопроекты должны быть внесены в Государственную Думу. Вместе с тем, полагаем верным различать понятия «законодательный орган» и «законодательная власть». Законодательная власть - это совокупность конституционных полномочий

---

<sup>219</sup> Карасев, А.Т. Представительная власть как вид публичной власти / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, А.С. Морозова // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 138-139.

<sup>220</sup> Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. - Москва: Юристъ: 2008. – С. 80-82.

<sup>221</sup> Очерки парламентского права / Под ред. Б.Н. Топорнина. - Москва: Институт государства и права Российской академии наук, 1993. - С. XI.

органов государственной власти в сфере законодательства, то есть выработке и принятии в широком смысле (принятие и одобрение палатами парламента, подписание и обнародование Президентом) законов. Категорию «законодательный орган» в общем виде можно охарактеризовать как орган государственной власти, функция выработки и принятия законов для которого является основной либо одной из основных. В Конституции (статья 94) Федеральное Собрание именуется «законодательным органом», а не «законодательной властью». Как в связи с этим отмечает И.В. Гранкин «на первый взгляд, возникает предположение о том, что законодательная власть принадлежит иному органу»<sup>222</sup>. Однако вернее будет сказать, что законодательные полномочия (законодательная власть) распределяются между несколькими органами государственной власти. Такая трактовка традиционна для российской правовой системы и восходит к концепции Н.М. Коркунова о «совместности властвования», когда одну функцию осуществляют несколько органов<sup>223</sup>. А.Т. Карасев и А.В. Савоськин отмечают, что законодательные полномочия могут осуществляться разными органами, например, при делегированном законодательстве<sup>224</sup>. По мнению Г.Н. Чеботарева, президентские функции и полномочия позволяют ему оказывать серьезное воздействие на законодательный процесс и выступать важнейшим субъектом законодательной власти<sup>225</sup>, однако такие функции не являются для Президента основными, тем самым будет правомочным говорить о наличии нескольких субъектов законодательной власти в том смысле, что несколько органов государственной власти имеют существенные полномочия в процессе законодательства, но законодательный орган в строгом смысле этого слова только один - Федеральное Собрание.

Таким образом, Федеральное Собрание можно считать единственным законодательным органом государственной власти Российской Федерации,

<sup>222</sup> См.: Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. - Москва: ИНФРА-М, 2010. - С. 31.

<sup>223</sup> См.: Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. - Москва: РОССПЭН, 2010. - С. 328.

<sup>224</sup> Карасев, А.Т. Представительная (законодательная) власть в системе разделения властей в РФ (общая характеристика) / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2006. - № 13 (68-2). - С. 242.

<sup>225</sup> Чеботарев, Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев. - Тюмень: Тюменский государственный университет, 1997. - С. 145.

осуществляющим законодательную власть при участии иных субъектов законодательной власти. К таким субъектам можно отнести главу государства. Доля участия и значение участников законодательного процесса разнятся. Если Правительство и законодательные органы регионов обладают правом законодательной инициативы по любому вопросу, подлежащему законодательному регулированию, то, например, согласно положениям статьи 104 Конституции, Конституционный и Верховный суды являются субъектами права законодательной инициативы только по вопросам своего ведения. Однако очевидно особое положение в законодательном процессе главы государства. Принципиальное отличие Президента в том, что в отличие от органов исполнительной и судебной власти, и органов законодательной власти субъектов Федерации, указанных в статье 104 Основного закона, Президент наделен рядом существенных полномочий в законодательной области, выходящих далеко за рамки обычной юрисдикции субъектов права законодательной инициативы. Глава государства - единственное лицо, наделенное правом не только вносить законопроекты, но и отклонять федеральные законы. Кроме того, в ведении Президента находится подписание и опубликование законов. Такой объем законодательных полномочий позволяет отграничить институт президентства от иных не законодательных федеральных органов государственной власти и законодательных органов субъектов Российской Федерации, являющихся участниками федерального законодательного процесса. Президент как полноправный участник всего законодательного процесса. В подтверждение тезиса о Президенте как субъекте законодательной власти можно привести и указное нормотворчество, составляющее конкуренцию Федеральному Собранию в области регулирования общественных отношений.

Говоря о представительном органе как одной из конституционных характеристик Федерального Собрания, следует отметить, что в науке конституционного права отсутствует единство позиций по вопросу о числе органов государственной власти, представляющих народ. В научной литературе, посвященной народному представительству вычленяются различные признаки

народного представительства. С.А. Авакьян указывает на то, что выборные должностные лица должны считаться народными представителями, а в качестве исходного признака народного представительства называет «производность соответствующих лиц от народа, их выборность»<sup>226</sup>. По мнению А.С. Автономова «Конституция не отрицает возможности существования в государстве иных представительных органов наряду с Федеральным Собранием»<sup>227</sup>. Л.А. Кравченко отмечает, что широкий подход к пониманию представительного органа включает любой орган, сформированный посредством избрания, при этом допускает и узкий взгляд, где представительный орган – это выборный орган парламентского типа<sup>228</sup>. С точки зрения Ю.А. Дмитриева и А.М. Николаева, в отличие от Президента РФ Федеральное Собрание ввиду своего коллегиального устройства осуществляет наиболее широкое и многообразное представительство социальных, партийных и других интересов<sup>229</sup>. П.А. Астафичев полагает, что «от народного представительства, свойственного прежде всего парламенту, следует отличать представительство государства, которое в определенной мере характерно для всех органов государственной власти федерального уровня исходя из предметов компетенции таких органов»<sup>230</sup>.

В работах, посвященных исследованию сущности парламентаризма и конституционно-правового статуса Федерального Собрания, встречаются и противоположные позиции. Например, Л.А. Окуньков подчеркивает, что представительность свойственна только парламенту, и поэтому парламент - единственный представительный орган государства<sup>231</sup>. В.Е. Чиркин и Н.А. Богданова среди признаков представительного органа отмечают и такой как

---

<sup>226</sup> Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: Московский университет, 1998. - С. 5.

<sup>227</sup> Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: Московский университет, 1998. - С. 23.

<sup>228</sup> Кравченко, Л.А. Парламент как институт представительной демократии / Л.А. Кравченко. - Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 2. - С. 25.

<sup>229</sup> Дмитриев, Ю.А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива / Ю.А. Дмитриев, А.М. Николаев. - Москва: Профобразование, 2002. - С. 436.

<sup>230</sup> Астафичев, П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / П.А. Астафичев. - Орел: Орловский государственный университет, 2004. - С. 34.

<sup>231</sup> Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец, 1999. - С. 119.

«обсуждение и решение вопросов на началах коллегиальности»<sup>232</sup>, А.Т. Карасев указывает на несколько обязательных признаков, среди которых также выделяется коллегиальность<sup>233</sup>, тем самым отсекаются от категории представительных органов выборные неколлегиальные органы. Конституционный Суд также связывает народное представительство с коллегиальностью, указывая на то, что значительная неполнота состава палат Федерального Собрания ставит под сомнение представительный характер данного органа<sup>234</sup>. Однако в целях обеспечения независимого статуса депутата Конституционный Суд указывает и на то, что каждый отдельно взятый депутат также является представителем народа<sup>235</sup>. По нашему мнению, прямое конституционное закрепление за Федеральным Собранием статуса представительного органа, не означает исчерпание функции народного представительства деятельностью Федерального Собрания. К. Шмитт справедливо замечал, что «если вместо народа, по практическим и техническим основаниям, принимают решения доверенные люди народа, тогда, значит, от имени народа может такие решения принимать один доверенный человек»<sup>236</sup>. И.А. Кравец считает, что институт президентства может быть формой политического представительства нации<sup>237</sup>. Поэтому согласимся с мнением Б.С. Эбзеева, который утверждает, что «глава государства, избираемый народом, столь же легитимен, как и члены парламента, он является таким же народным представителем, как и депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, причем в силу собственного конституционного статуса обладает такой

---

<sup>232</sup> Чиркин, В.Е. Государствоведение / В.Е. Чиркин. - Москва: МПСУ; Воронеж: МОДЭК, 2012. - С. 312; Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: Московский университет, 1998. - С. 13, 15-16.

<sup>233</sup> Карасев, А.Т. Представительная власть в Российской Федерации: вопросы теории / А.Т. Карасев // Социум и власть. -2011. - № 4 (32). -С. 82.

<sup>234</sup> По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 17.04.1995. - № 16. - Ст. 1451.

<sup>235</sup> По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.1995 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 2. - Ст. 348.

<sup>236</sup> Шмитт, К. Политическая теология / К. Шмитт. – Москва: КАНОН-пресс-Ц, 2000. – С. 184.

<sup>237</sup> Кравец, И.А. Конституционная репрезентация: проблемы идентификации и совершенствования публичного политического представительства / И.А. Кравец // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – С. 193.

силой, которая позволяет ему действовать, не оглядываясь на парламент»<sup>238</sup>. Таким образом, Федеральное Собрание является единственным федеральным представительным органом государственной власти в том смысле, что в отличие от иных органов государственной власти (Президента) функция народного представительства (наряду с функцией законодательства) является для него основной, определяющей смысл и содержание всей его деятельности.

К одному из важных элементов конституционно-правового статуса современного российского парламента относится конституционное положение о том, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Эта конституционная характеристика парламента обеспечивает равновесие властей<sup>239</sup>. Исполнительная власть функционирует на постоянной основе и контроль за ее действиями возможно осуществлять эффективно только в качестве постоянной деятельности. Постояннодействующий характер работы парламента проявляется, во-первых, продолжительностью и регулярностью парламентских заседаний, во-вторых, работой парламентариев на постоянной основе<sup>240</sup>. Следует отметить, что несмотря на наделение Федерального Собрания статусом постоянно действующего органа, Конституция допускает роспуск нижней палаты. Однако постояннодействующий статус парламента требует от Президента РФ совместно с роспуском назначить выборы палаты. Таким образом, момент роспуска палаты совпадает с назначением даты новых выборов, а все избирательные действия и созыв вновь избранной Государственной Думы на первое заседание должны быть осуществлены в указанные Конституцией РФ сроки. В этих целях законодатель может установить также необходимые дополнительные требования, касающиеся сроков выборов и избирательных процедур. Президент РФ в свою очередь вправе созвать заседание вновь избранной Государственной Думы ранее, чем на тридцатый день после ее избрания. Подобная противоречивость конституционных

---

<sup>238</sup> Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. – Москва: Проспект, 2014. – С. 211.

<sup>239</sup> Ализода, З. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 5. - С. 58.

<sup>240</sup> Галицков, В.А. Конституционно-правовая характеристика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / В.А. Галицков. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2012. - С. 18-19.

норм - характеристика парламента как постоянно действующего органа с одной стороны и возможность роспуска Государственной Думы с другой, стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в процессе толкования соответствующих положений Конституции<sup>241</sup>, в результате которого Конституционный Суд РФ указал на то, что статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется невозможностью роспуска Совета Федерации, а также установленными конституционными запретами на роспуск Государственной Думы - в течение года после ее избрания по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 117 Конституции; с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения и в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Кроме того, Государственная Дума не может быть распущена исполняющим обязанности Президента РФ.

Дискуссионным вопросом в рамках отечественного парламентского права остается вопрос и о соотношении Федерального Собрания с его палатами. Внутреннему устройству российского парламента посвящена статья 95 Конституции РФ. В части 1 этой статьи установлено, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Относительно статуса палат единое мнение в науке не выработано. По мнению многих исследователей<sup>242</sup> Федеральное Собрание есть единый орган, а палаты лишь его подразделениями. В частности, на такое соотношение парламента и его палат указывает М.В. Баглай<sup>243</sup>. В.Д. Горобец отмечает, что Федеральное Собрание - это совокупность двух палат в едином органе<sup>244</sup>. По мнению

<sup>241</sup> По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.1999 № 15-П // Рос. газета. - 18.11.1999. - № 229.

<sup>242</sup> См., напр.: Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - Москва: Норма, 2018. - С. 524; Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова. - Москва, 2000. - С. 31; Романов, Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность / Р.М. Романов. - Москва, 2002. - С. 276; Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. - С. 124.

<sup>243</sup> Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - Москва: Норма, 2018. - С. 524.

<sup>244</sup> Горобец, В.Д. Парламент России / В.Д. Горобец. - Москва: Академия МВД России, 1998. - С. 29.



И.В. Гранкина, палаты Федерального Собрания не являются отдельными органами поскольку, во-первых, Конституция не закрепляет за ними такого статуса, во-вторых, палаты не производят самостоятельного конечного продукта в виде закона - этот результат является следствием деятельности обеих палат<sup>245</sup>. С другой стороны, П.А. Астафичев указывает на то, что палаты Федерального Собрания вполне отвечают признакам государственного органа<sup>246</sup>. А.В. Савоськин также считает палаты самостоятельными органами, поскольку каждая обладает собственной компетенцией<sup>247</sup>. Б.Н. Топорнин отмечал, что обособление палат проявляется в специфике их функций и полномочий, способе формирования<sup>248</sup>. На организационно-правовые основы разобщенности палат указывают С.А. Авакьян и Е.И. Колюшин, которые усматривают их в разном порядке формирования палат<sup>249</sup>.

Исходя из конституционных положений, посвященных статусу Федерального Собрания можно заключить, что Федеральное Собрание является единым органом государственной власти, состоящим из двух палат. Такой вывод представляется наиболее логичным и основан на положениях Конституции. Так, в статье 11 Конституции РФ Федеральное Собрание указано в качестве двуединого органа; парламент в конституционном тексте характеризуется в качестве представительного и законодательного органа государственной власти, в то время как в отношении Государственной Думы и Совета Федерации Основной закон оперирует такой характеристикой как «палата», устанавливая, что Государственная Дума и Совет Федерации являются палатами единого органа государственной власти - Федерального Собрания. И хотя в части 1 статьи 105 Конституции РФ сказано, что федеральные законы принимаются Государственной Думой,

---

<sup>245</sup> Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. - С. 124.

<sup>246</sup> Астафичев, П.А. Институт народного представительства в современной России / П.А. Астафичев. - Орел: Орловский государственный университет, 2003. - С. 63.

<sup>247</sup> Савоськин, А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / А.В. Савоськин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. - 2007. - № 2 (80). - С. 18.

<sup>248</sup> Очерки парламентского права / Под ред. Б.Н. Топорнина. - Москва: Институт государства и права Российской академии наук, 1993. - С. VII.

<sup>249</sup> Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: Московский университет, 1998. - С. 10, 78.

законодательным органом является Федеральное Собрание. Конституционным Судом РФ при анализе положений части 1 статьи 107 Конституции РФ<sup>250</sup> отмечено, что понятие «принятый федеральный закон» означает не только его принятие Государственной Думой, но и одобрение верхней палатой. Принимает закон именно весь состав Федерального Собрания<sup>251</sup>, поэтому существующие обязанности по принятию законов лежат на федеральном парламенте в целом. Конституционный Суд РФ, ссылаясь на тот или иной законодательный акт, использует такие формулировки, как «принятый Федеральным Собранием закон»<sup>252</sup>, таким образом, подтверждая самостоятельность и цельность данного субъекта конституционного права. Построение парламента на началах бикамерализма важна с точки зрения принципа разделения властей и механизма «сдержек и противовесов». Разделение Федерального Собрания на две палаты способствует уравниванию законодательной власти<sup>253</sup>, разноплановая компетенция которых призвана обеспечить систему «сдержек и противовесов» в деятельности парламента. Бикамерализм парламента предотвращает возможность установления в стране «тирании большинства», которое может оформиться в результате победы тех или иных политических сил в одной из палат. Положение о том, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно, связано не с признанием за каждой из палат статуса самостоятельного органа, а «работает» на все то же рациональное требование об обеспечении сбалансированности законодательной власти.

Еще одним важным аспектом в положении законодательной власти в системе власти является порядок формирования Федерального Собрания. Способ избрания нижней палаты не вызывает вопросов с точки зрения реализации

---

<sup>250</sup> См.: По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Рос. газета. - 1996. - 5 мая. - №83.

<sup>251</sup> Трофимова, Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности российского парламента: основные деликты // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 39.

<sup>252</sup> О проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года №3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - №14. - Ст. 1741.

<sup>253</sup> Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. - Москва: ИНФРА-М, 2010. - С. 137.

принципа разделения властей, в то время как порядок формирования Совета Федерации требует специального рассмотрения.

Вторым разделом Конституции РФ, временно (для первого созыва) устанавливалось прямое избрание Совета Федерации. Основным порядком предполагается не избрание, а формирование этого органа. Федеральным законом от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривалось включение в состав Совета Федерации руководителей законодательного и высшего исполнительного органов власти каждого субъекта РФ. С 2000 года исключается возможность совмещения членства в верхней палате со статусом руководителя исполнительной власти региона. Глава субъекта РФ назначает члена Совета Федерации, представляющего высший исполнительный орган власти региона, если такое назначение одобрит две трети депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Данная реформа с одной стороны, усилила влияние парламентов субъектов РФ на процесс формирования верхней палаты Федерального Собрания<sup>254</sup>, с другой стороны, ослабила контролирующий эффект полномочий Совета Федерации в отношении федеральной исполнительной власти, поскольку последующая отмена выборности высших должностных лиц субъектов РФ позволила формировать половину состава Совета Федерации по решению выдвинутых Президентом глав регионов, находящихся в субординационных отношениях с Президентом. В 2012 году в связи с возвращением прямых выборов глав субъектов РФ федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ введен новый порядок формирования Совета Федерации. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта РФ каждый кандидат на данную должность должен представлять в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации

---

<sup>254</sup> Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. – Москва: НОРМА ИНФРА-М, 2010. - С. 103.

Федерального Собрания Российской Федерации» Конституция РФ дополнялась положением, в соответствии с которым в Совет Федерации входят представители РФ, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В новой редакции Конституции РФ (2020 года) увеличивается количество представителей РФ, назначаемых Президентом РФ (до 30 человек), из которых не более 7 могут замещать должность сенатора пожизненно. Кроме того, пожизненным сенатором может быть каждый Президент РФ, прекративший свои полномочия в связи с истечением срока либо досрочно в связи с отставкой.

Институт сенаторов-представителей РФ, назначаемых Президентом РФ усложнил состав верхней палаты. Назначение части парламентариев главой государства уже известно конституционной истории России. По Основным законам 1906 года в процессе формирования системы монархического конституционализма предусматривалось назначение императором половины состава верхней законодательной палаты<sup>255</sup>. По нашему мнению, разнообразие способов формирования Совета Федерации окажет положительное воздействие на развитие механизма «сдержек и противовесов», поскольку усложнение его состава будет способствовать дифференциации сенаторов в зависимости от срока истечения их полномочий. Во-первых, различные сроки полномочий региональных органов, а также различные даты начала исчисления этих полномочий, влечет различные сроки полномочий, даты начала и прекращения полномочий сенаторов, представляющих соответствующие органы региональной власти. Это связано как с определенной дискрецией, дарованной субъектам РФ федеральным законодателем в части установления точного срока полномочий органов власти субъектов РФ, так и с возможностью досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ или законодательного собрания региона. Во-вторых, введен институт пожизненных сенаторов, срок

---

<sup>255</sup> Кравец, И.А. О понимании и судьбе монархического бикамерализма в России в начале XX века / И.А. Кравец // Политика и общество. – 2014. - № 9 (117). – С. 1082.

полномочий которых не ограничен. Таким образом, начало срока полномочий членов Совета Федерации будет исчисляться с разных дат и истекать в разное время. Подобная ротация состава верхней палаты позволит избежать резкой смены всего состава Совета Федерации, что немало важно для обеспечения стабильности, преемственности и непрерывности осуществления государственной власти.

Оценивая институт членов палаты, назначаемых главой государства, можно заключить, что подобное нововведение в конституционном механизме России согласуется с системой «сдержек и противовесов» и принципом разделения властей, так как конституционно-правовая природа российского института главы государства обусловлена тем, что Президент занимает в системе федеральных государственных органов особое положение, поскольку он стоит вне ветвей государственной власти, определенных 10-й статьей Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ, вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В таком контексте институт президентства отличен от института исполнительной власти, Председателя Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, что, на наш взгляд, позволяет наделить Президента РФ полномочием по назначению представителей РФ в Совете Федерации. Кроме того, численность назначаемых главой государства парламентариев во много раз меньше числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, что составляет незначительную часть от общего числа парламентариев и не может повлечь дисбаланса в отношениях Президента и Федерального Собрания. Проблемой в действующей модели формирования верхней палаты видится направление в Совет Федерации представителей от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. В соответствии со статьей 94 Конституции РФ, Федеральное Собрание (в том числе и Совет Федерации как одна из палат Федерального Собрания) является

представительным и законодательным органом государственной власти. В соответствии же со статьей 10 Конституции органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В назначении члена парламента высшим должностным субъекта Федерации усматривается явное нарушение принципа разделения властей. Это связано с тем, что, во-первых, как указывалось выше, в отличие от института президентства глава региона – это именно исполнительная власть. Основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации определяются в главе III Федерального закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которая называется «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации», то есть федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Федерации как элемент системы именно исполнительной власти. Во-вторых, количество выдвиженцев исполнительной власти субъектов Федерации равно числу членов Совета Федерации от региональных законодательных органов, что существенно усиливает исполнительную власть, делает ее значение в формировании верхней палаты федерального парламента равным значению законодательных органов. В то время как конституционный объем полномочий Совета Федерации включает в себя такие важнейшие как одобрение федеральных законов, назначение на должность судей Конституционного Суда РФ и судей Верховного Суда Российской Федерации, в связи с чем требуется максимальная степень самостоятельности членов Совета Федерации от органов исполнительной власти.

Не может выдвигаться в качестве обоснования допустимости назначения в Совет Федерации представителя от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации ссылка на действующее положение Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым

предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, поскольку избрание на всеобщих выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации еще не означает изменение статуса указанной государственной должности. Независимо от способа наделения его полномочиями (прямые выборы либо назначение на должность) он остается представителем исполнительной власти. Кроме того, как указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»<sup>256</sup> на каждом конкретном этапе развития государственности законодателю можно корректировать механизм государственной власти и обеспечения ее единства. Исходя из такого подхода, не исключено вновь изменение порядка избрания (назначения) на должность высшего должностного лица субъекта Федерации, в том числе восстановление порядка, в соответствии с которым, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти будет наделяться полномочиями законодательным органом региона по представлению Президента РФ. С.Б. Сафина отмечает, что Конституционный Суд РФ в этом случае пересмотрел свою прежнюю позицию (о том, что при избрании губернатора органы законодательной власти не должны заменять своим решением волеизъявление граждан), что допустимо, но переинтерпретация и смена позиции не должна противоречить основам конституционного строя<sup>257</sup>. Вместе с тем, ввиду абстрактности конституционных принципов, образующих основы конституционного строя, можно полагать, что Конституционный Суд РФ имеет

<sup>256</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П // Рос. газета. - № 294. - 29.12.2005.

<sup>257</sup> Сафина, С.Б. Стабильность конституционной системы Российской Федерации как фактор построения правового государства / С.Б. Сафина // Правовое государство: теория и практика. – 2013. - № 2 ((32)). - С. 78.

значительную долю усмотрения в процессе толкования конституционных положений. Таким образом, установление наряду с представителями субъекта Федерации в Совете Федерации от законодательного органа государственной власти представительства от исполнительного органа государственной власти представляется излишним и в последующем может быть фактором зависимости верхней палаты от главы государства.

С другой стороны, в научной литературе периодически появляются предложения о необходимости установить прямую выборность членов верхней палаты, а также высказываются мнения о том, что отсутствие прямых выборов в Совет Федерации не способствует развитию парламентаризма в России и противоречит конституционным принципам народовластия<sup>258</sup>. В качестве аргументов в пользу выборности членов Совета Федерации приводят и то, что, во-первых, избирательная кампания послужит стимулом для того, чтобы кандидаты формулировали и выдвигали альтернативные варианты направлений федеральной политики, во-вторых, позиции, занятые в ходе избирательной кампании, будут перенесены в палату и сыграют свою роль при рассмотрении альтернативных предложений<sup>259</sup>. Признавая долю истинности за подобными доводами, тем не менее следует отметить, что при формировании верхних палат в различных странах мира используются различные способы: прямые выборы, назначение, косвенные выборы, двухстепенные выборы, делегирование<sup>260</sup>. Так, статья 24 Конституции Франции гласит: «Сенат избирается косвенными выборами». В Белоруссии по восемь членов Совета Республики (верхняя палата парламента Белоруссии) избирают советы депутатов базового уровня каждой области (статья 91 Конституции Республики Беларусь). Сенат Казахстана образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области на совместном заседании всех представительных органов области (статья 50 Конституции Республики Казахстан). Согласно статье 35 Конституции Австрии, члены Федерального совета

<sup>258</sup> См., например, Авакьян, С.А. Федеральное Собрание — парламент России /С.А. Авакьян. - Москва: Российский юридический издательский дом, 1999. - С. 24, 62; Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. - Москва: НОРМА ИНФРА-М, 2010. - С. 105.

<sup>259</sup> Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. - Москва: Институт права и публичной политики, 2003. - С. 452.

<sup>260</sup> См.: Чиркин, В.Е. Верхняя палата современного парламента /В.Е. Чиркин. - Москва: Норма, 2009. - С. 29.



Австрии избираются ландтагами земель (парламентами субъектов Федерации). То есть, конституционная практика зарубежных государств изобилует различными примерами формирования верхних палат парламента, в том числе, показывает множество примеров наделения полномочиями членов верхних палат региональными законодательными (представительными) органами. Как отмечает В.Е. Чиркин верхняя палата призвана сдерживать излишний радикализм нижней палаты, ее наличие в структуре парламента дает возможность более взвешенного, всестороннего подхода к принятию закона<sup>261</sup>. Обеспечение такого рационализованного законодательного процесса обеспечивается, в том числе и особым, более сложным порядком формирования второй палаты. Один из основоположников принципа разделения властей Т. Джефферсон подчеркивал, что двухпалатность имеет смысл, если каждая из палат формируется на своих принципах представительства, отличных от принципов представительства другой палаты<sup>262</sup>. Французский конституционалист Л. Дюги полагал, что не прямое голосование обеспечивает лучший выбор, ослабляет ожесточение избирательной борьбы, предохраняет от необдуманных увлечений и поэтому обе палаты не могут и не должны составляться по одинаковому способу<sup>263</sup>.

Отсутствие прямой выборности членов верхней палаты согласуется и с механизмом системы «сдержек и противовесов», который предусматривает, что исполнительная власть, законодатели и судьи, хотя и зависят друг от друга в исполнении своих конституционных обязанностей, вместе с тем обладают известной политической и правовой независимостью. Политическая независимость гарантируется тем, что все органы власти имеют различные источники формирования. Условно говоря, каждому отводится своя категория избирателей. Депутатов Государственной Думы избирают прямым голосованием избирательный корпус, Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы, судей Конституционного Суда и судей Верховного Суда назначает Совет Федерации по представлению Президента,

<sup>261</sup> Чиркин, В.Е. Государствоведение / В.Е. Чиркин. – Москва: МПСУ; Воронеж, МОДЭК, 2012. – С. 347.

<sup>262</sup> Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. – Москва: Институт права и публичной политики, 2003. – С. 18.

<sup>263</sup> Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 215, 229.

Совет Федерации имеет смешанную систему формирования. Кроме того, Конституция РФ, закрепляя принцип народовластия (статья 3 Конституции), не предполагает прямые выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти.

Таким образом, следует признать достаточной и демократичной систему формирования верхней палаты, при которой члены Совета Федерации – представители законодательного органа власти субъекта Федерации назначаются актом регионального законодательного органа. В целях совершенствования порядка формирования верхней палаты парламента следует внести изменение в статью 95 Конституции РФ, исключив из нее положения о представителях в Совете Федерации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Подводя итог под рассмотрением процесса конституционализации законодательной ветви власти в российской системе разделения властей, можно отметить, что Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации и в силу основ конституционного строя России не может рассматриваться как единственный орган, выражающий народный суверенитет, чем принципиально отличается от высшего законодательного и представительного органа власти советского периода – Верховного совета. В части 1 статьи 11 Конституции прямо указано на то, что Федеральное Собрание является одним из органов, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. В то время как согласно статье 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы публичной власти. То есть парламент делит осуществление суверенитета с иными органами. Федеральное Собрание единственный федеральный законодательный орган. Вместе с тем, Федеральное Собрание не может рассматриваться как «верховный», «высший» или «первый» орган в системе государственной власти, предопределяющий функционирование иных органов. Это обусловлено и принципом разделения властей, и тем, что главный результат деятельности законодательной власти – полноценный (вступивший в силу и действующий)

федеральный закон является не актом парламента, а выражением совместной воли палат Федерального Собрания и главы государства. Конституционные прерогативы главы государства в законодательном процессе позволяют сделать вывод о том, что Президент наряду с Федеральным Собранием участвует в осуществлении законодательной власти, поскольку именно с его подписью увязывается вступление закона в силу. Усилению влияния Президента РФ и исполнительной власти на парламент способствует порядок формирования Совета Федерации, который за годы существования палаты претерпел значительные изменения. С точки зрения соответствия принципу разделения властей возникает вопрос о правомерности участия в Совете Федерации представителей от исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также научную дискуссию вызывает институт представителей Российской Федерации в Совете Федерации как с точки зрения принципа разделения властей (представителей Российской Федерации в парламент назначает Президент) так и с точки зрения концепции парламентского бикамерализма в федеративном государстве («верхняя» палата федерального парламента состоит не только из представителей регионов, но и из представителей всей Федерации). Формирование верхней палаты нуждается в дальнейшем совершенствовании и конкретизации. Дополнительной законодательной регламентации требует порядок назначения Президентом представителей Российской Федерации в Совете Федерации. Следует наделить политические партии, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом вносить главе государства кандидатуры представителей Российской Федерации в Совете Федерации.

#### **2.4. Конституционализация статуса федерального правительства**

Упоминание Правительства в основополагающей главе Конституции РФ

свидетельствует о его фундаментальном значении данного органа для конституционного строя, не позволяет упразднить его, заменить иным органом без процедуры пересмотра Основного закона. Характерным является отнесение Правительства РФ к числу органов именно государственной власти. Так, согласно советским конституциям<sup>264</sup>, Совет Министров (Правительство РСФСР) относился к числу органов государственного управления, а не органов государственной власти, которыми именовались исключительно представительные органы. Таким образом, действующая Конституция РФ принципиально по-новому определила природу Правительства РФ - как органа, осуществляющего государственную власть. Вместе с тем, процесс конституционализации статуса Правительства РФ не проходит гладко, что выражается в закреплении в законодательстве противоречивых норм в сфере компетенции и конституционной ответственности Правительства РФ. В конституционно-правой науке в окончательном виде также не сформировалось четкого представления о месте и роли Правительства РФ в государственном управлении. С одной стороны, Правительство РФ самостоятельно осуществляет функции одной из ветвей государственной власти - исполнительной, для чего оно наделено собственными полномочиями, в пределах которых, не делит свою власть с иными органами государственной власти, никакие звенья государственной власти не вправе принимать на себя функции Правительства РФ и вторгаться в его компетенцию<sup>265</sup>. С другой стороны, как отмечают исследователи<sup>266</sup> действующая Конституция РФ не дает ответа на вопрос о числе субъектов федеральной исполнительной власти. Редакция статьи 110 Конституции РФ позволяет трактовать Правительство РФ в качестве тождественного понятию «федеральная исполнительная власть», поскольку не решен вопрос о министерствах и других органах исполнительной власти, в связи с чем, высказываются мнения о том, что министерства имеют

<sup>264</sup> См., напр.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России: принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 1. - С. 13; Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 // КонсультантПлюс

<sup>265</sup> Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. - Москва: Норма, 2005. - С. 99.

<sup>266</sup> Комарова, В.В. Глава государства, региона Российской Федерации / В.В. Комарова, Ш.Б. Магомедов. - Москва: ОКТБ, 1999. - С. 216.

лишь те полномочия, которые им делегированы Правительством РФ<sup>267</sup>. С другой стороны, идея о моносубъектности федеральной исполнительной власти противоречит иным нормативным предписаниям. Например, в статье 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти упоминаются во множественном числе, такой категорией как «федеральные органы исполнительной власти» оперируют нормы Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», кроме того, Конституция РФ упоминает не только о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77), но и о системе федеральных органов исполнительной власти (пункт «г» статьи 71). Ключевым для решения данной проблемы является правовая позиция Конституционного Суда РФ<sup>268</sup>, согласно которой в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. На конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом, - Конституция РФ применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства РФ, осуществляющего согласно ее статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства РФ, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы. Таким образом, Правительство РФ осуществляет федеральную исполнительную власть наряду с другими федеральными органами исполнительной власти.

Важной правовой проблемой остается вопрос о главе исполнительной

<sup>267</sup> См., напр.: Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. - Москва: Норма, 2005. - С. 209.

<sup>268</sup> По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // Рос. газета. - 10.02.1999. - № 25.

власти. В мировой теории и практике выделяют, как правило, три модели исполнительной власти: президентскую, когда исполнительную власть осуществляет глава государства, дуалистическую (бицефальную), при которой исполнительная власть осуществляется главой государства и правительством совместно и модель исполнительной власти, подотчетной парламенту<sup>269</sup>. В Российской Федерации до конституционной реформы 2020 года у научного сообщества отсутствовало единое мнение по поводу субъекта, являющегося главой исполнительной власти. Большинство исследователей<sup>270</sup> признавало Правительство РФ в качестве высшего органа исполнительной власти. Отдельными авторами<sup>271</sup> высказывалось мнение об условности отнесения Правительства РФ к числу высших органов исполнительной власти, ввиду наличия существенных полномочий в сфере исполнительной власти у Президента РФ. Также в литературе встречается мнение о том, что формально по Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть, но не руководит ею<sup>272</sup>. По мнению Д.А. Авдеева исполнительная власть в России обладает дихотомической природой, которая выражается в «разделении труда» между Президентом РФ и Председателем Правительства РФ с доминирующим положением главы государства<sup>273</sup>. Новая редакция статьи 110 Конституции РФ установила президентское руководство Правительством РФ, а на Правительство РФ возлагается руководство деятельностью иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, которые находятся в ведении Президента РФ. Данная конституционная поправка не меняет существенным

<sup>269</sup> См. подробнее об этом: Правительство в зарубежных странах / Под ред. А.Н. Козырина. – Москва: Ось-87, 2007. – С. 8-14.

<sup>270</sup> См., напр.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Москва: Городец, 1999. – С. 164; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. – Москва: Юрист, 1998. – С. 71; Чепунов, О.И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты / О.И. Чепунов. – Москва: Социум, 2010. – С. 122; Бондарчук, Р.Ч. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительной власти / Р.Ч. Бондарчук, Е.И. Машаров. – Москва: РПА Минюста России, 2013. – С. 16.

<sup>271</sup> См., напр.: Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 615.

<sup>272</sup> См.: Хутинаев, И.Д. Институт Президента и проблемы формы государства / И.Д. Хутинаев. – Москва: Российская академия управления, 1994. – С. 17-18.

<sup>273</sup> Авдеев, Д.А. Российский вариант принципа разделения властей / Д.А. Авдеев // Право и политика. – 2013. – № 13. – С. С.1801.

образом статус Правительства РФ, а лишь закрепляет на уровне конституционных положений сложившуюся практику. Кроме того, конституционный текст до поправки 2020 года также содержал нормы, прежде всего, закрепляющие кадровые полномочия главы государства в отношении Правительства РФ (назначение и отставка), которые позволяли Президенту РФ осуществлять общее руководство деятельностью Правительства РФ. Таким образом, Президент РФ, не являясь органом исполнительной власти, осуществляет общее руководство данной ветвью власти, при этом такое руководство будет либо «общим» (в отношении Правительства РФ), связанным с определением лишь основных направлений работы органа, либо «конкретным» - в отношении тех органов исполнительной власти (прежде всего «силовых»), которые находятся в ведении главы государства.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Правительство РФ - коллегиальный орган, несмотря на то, что в Конституции РФ оно напрямую таковым не называется. При этом, конституционное законодательство свидетельствует о самостоятельной должности Председателя Правительства РФ. В данном случае самостоятельность руководителя Правительства РФ не только и не столько организационная (которая присутствует у руководителя всякого органа), а конституционная, государственная, вырастающая из наличия у Председателя Правительства РФ собственного конституционного статуса, позволяющего ему взаимодействовать с Президентом РФ и Федеральным Собранием<sup>274</sup>. В частности, при реализации такого важнейшего направления взаимодействия с Федеральным Собранием как постановка перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ, де-юре, на конституционном уровне закрепляется ведущая роль именно Председателя Правительства РФ, хотя предварительно и обсуждается на заседании Правительства РФ<sup>275</sup>. Отчасти статус Председателя Правительства РФ

---

<sup>274</sup> Дзидзоев, Р.М. Правительственная власть: российское измерение / Р.М. Дзидзоев. - Краснодар: КубГУ, 2010. - С. 74.

<sup>275</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития / Под ред. И.Л. Бочило. – Москва: Юрист, 1998. - С. 77; Дзидзоев, Р.М. Правительственная власть: российское измерение / Р.М. Дзидзоев. - Краснодар: КубГУ, 2010. - С. 77.

ослабляется конституционными поправками 2020 года которыми предусматривается что, во-первых, отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставку всего Правительства РФ, во-вторых, отставка Председателя без отставки Правительства РФ не влечет пересмотр структуры федеральных органов исполнительной власти, в-третьих, освобождение от должности министров осуществляется Президентом РФ без участия главы Правительства РФ. Новая редакция статьи 113 Конституции РФ устанавливает, что Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента не только организует его работу, но и несет персональную ответственность за Правительство РФ перед Президентом РФ. При этом исключена норма о том, что Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ. В совокупности с конституционной новацией о том, что Президент РФ самостоятельно определяет органы, которыми руководит Правительство РФ и органы, которыми руководит Президент РФ, можно говорить о том, что конституционные изменения 2020 года трансформируют статус Председателя Правительства РФ от главы Правительства РФ в сторону своего рода заместителя Президента РФ по социально-экономическим вопросам.

Важным вопросом в конституционно-правовой науке остается вопрос о компетенции Правительства РФ. Исходя из содержания конституционных положений (часть 1 статьи 114) Правительство РФ участвует в руководстве государством и осуществлении всей государственной политики, вместе с тем практика показывает, что Президент РФ концентрирует свое внимание на вопросах внешней политики, безопасности и обороны, а усилия Правительства РФ направляются прежде всего на социально-экономическую и социально-культурную сферы<sup>276</sup>. При этом на Президента РФ возлагается функция по определению основных направлений политики, в том числе экономической. Таким образом, можно говорить о таком разграничении функций и полномочий высших органов государственной власти, где Президент РФ отвечает за

---

<sup>276</sup> Ежегодник конституционной экономики. 2018 / Отв. ред. С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. – Москва: ЛУМ, 2018. – С. 247.



определение стратегических положений в области развития национальной экономики, а Правительство РФ – за принятие конкретных мер в рамках стратегии. Такой механизм разделения и взаимодействия властей предусмотрен и Основным законом (статьи 80, 114), и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», однако практика взаимодействия властей свидетельствует о существенном отступлении от конституционной модели. Как отмечает М.А. Краснов, компетенция Президента РФ в сфере экономики значительно расширяется с помощью подразумеваемых полномочий главы государства, вытекающих из его конституционных функций<sup>277</sup>. К таким имплицитным полномочиям можно отнести издание главой государства поручений и указаний<sup>278</sup>. Поручения стали реальным рычагом государственного управления. Так, например, в рамках реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Правительству РФ даются поручения по таким вопросам как: использование цифровых технологий в финансовой сфере, повышение качества оказания государственных услуг в электронной форме<sup>279</sup>, подключение избирательных комиссий к информационным системам, подходы к развитию искусственного интеллекта, механизм развития корпоративной культуры, стимулирование участия бизнеса в развитии экологического туризма<sup>280</sup>. Анализ указанных поручений позволяет говорить о режиме «ручного управления» экономикой со стороны главы государства, поскольку Президент РФ определяет перечень конкретных мер по реализации государственной программы в сфере экономики.

---

<sup>277</sup> Краснов, М.А. Президент в экономике: эффект «компетенционной гравитации» / М.А. Краснов // *Общественные науки и современность*. – 2014. - № 1. – С. 90.

<sup>278</sup> О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 года № 352 // *Рос. газета*. – 30.03.2011. - № 66.

<sup>279</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55899> (дата обращения 27.03.2019); Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/66/events/52638> (дата обращения 27.03.2019)

<sup>280</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59911> (дата обращения 27.03.2019); Официальный сайт Президента Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/66/events/59758> (дата обращения 27.03.2019)

Еще одним примером сужения компетенции Правительства РФ в сфере экономики является существенное преобразование роли и места Администрации Президента РФ в государственном аппарате, деятельность которой выходит далеко за рамки аппаратных функций по обеспечению деятельности главы государства. Так, в процессе оптимизации структуры и в целях реализации послания Президента РФ к Федеральному Собранию в администрации сформировано управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи, на которое возложены функции в сфере развития цифровой инфраструктуры<sup>281</sup>. Решением вопросов в сфере применения цифровых технологий и технологического развития занимается также и Экспертное управление Президента РФ. Вместе с тем, в целях реализации конституционных полномочий федерального правительства в структуре исполнительной власти функционируют федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за выработку государственной политики в сфере развития экономики и цифровых технологий<sup>282</sup>. Таким образом, выстраивается система параллельных государственных структур. Администрация Президента РФ трансформируется в некий «надправительственный» орган власти, который осуществляет директивное руководство конституционным высшим органом исполнительной власти и иными федеральными органами исполнительной власти. Полагаем, что формирование структуры президентской администрации, дублирующей в значительной степени структуру федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о недоверии главы государства Правительству РФ, о неспособности последнего к качественной реализации президентских инициатив.

Указанные тенденции в государственном управлении экономикой говорят об изменении конституционной компетенции Правительства РФ, а также о

---

<sup>281</sup> О мерах по оптимизации структуры Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2018 года № 334 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 18.06.2018. - № 25. – Ст. 3646.

<sup>282</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 // Рос. газета. – 17.05.2018. - № 104; О министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 года № 418 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 09.06.2008. - № 23. – Ст. 2708.

трансформации конституционных функций Президента РФ от программно-политических к исполнительно-распорядительным. Кроме того, усиление роли главы государства в вопросах текущего государственного управления экономикой говорит о недостаточном уровне качества работы Правительства РФ по выполнению стратегических президентских указов, что диктует необходимость совершенствования конституционной ответственности Правительства РФ за реализацию президентского курса и ненадлежащее исполнение возложенных на Правительство РФ конституционных обязанностей.

Таким образом, в процессе конституционного строительства произошла трансформация статуса Правительства РФ от органа, действующего при Президенте РФ к самостоятельному органу, осуществляющему исполнительную власть и возглавляющего систему федеральных органов исполнительной власти. Однако конституционные поправки, предусмотренные законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, вносят коррективы в функционирование и осуществление исполнительной власти, отчасти ограничивая самостоятельность Правительства РФ. С одной стороны, конституционная компетенция Правительства РФ распространяется на все сферы государственного управления, с другой стороны, глава государства концентрирует особое внимание на отдельных отраслях государственного управления, в результате чего складывается дуализм исполнительной власти, при котором теряется самостоятельность Правительства РФ и происходит трансформация конституционных функций Президента РФ от программно-политических к исполнительно-распорядительным. Поэтому требуется совершенствование механизма конституционной ответственности Правительства РФ за реализацию президентского курса и ненадлежащее исполнение возложенных на Правительство РФ конституционных обязанностей, а также расширение сферы ответственности Правительства РФ в отраслях публичного управления.

Подводя итог в анализе процесса конституционализации принципа разделения властей можно заключить следующее.

1. Конституционализация принципа разделения и взаимодействия властей

осложнялась «победным» характером Конституции РФ 1993 года, заложившим основу для дисбаланса властного каркаса в пользу института главы государства. Особенности конституционализации статуса федеральных органов государственной власти отвечают целям формирования системы президентского конституционализма, а использование демократических процедур, в особенности выборов главы государства, призвано осуществить не только легитимацию президентской власти, но и поставить на один уровень с законодательно-представительным парламентом. Избрание Президента РФ на всенародных выборах обеспечивает главе государства легитимацию не меньшей степени, чем легитимность Федерального Собрания, а в условиях отсутствия высокой явки избирателей на парламентские выборы, мандат Президента РФ оказывается даже более весомым. Конституционализация статуса федеральных органов государственной власти требует согласования и балансировки конституционных ценностей народовластия, прав и свобод человека, разделения властей, территориальной целостности и безопасности государства. Такое согласование ценностей может потребовать сужения возможностей для проявления плебисцитарной демократии. Требует согласования с конституционными ценностями стабильности и непрерывности осуществления государственной власти и порядок временного исполнения обязанностей главы государства. Наделение Председателя Правительства РФ статусом исполняющего обязанности Президента РФ соответствует российским государственно-правовым традициям с доминированием исполнительной власти в системе разделения властей, отвечает потребностям сохранения внутривластной стабильности, однако создает дисбаланс властей, воспроизводит монархический президентский конституционализм с персоналистским правлением, не обеспечивает развитие политической конкуренции с акцентом на усиление институтов. Совершенствование механизма передачи власти и временного исполнения президентских обязанностей может быть направлено в сторону уточнения конституционного текста в части указания на иное, помимо Председателя Правительства РФ должностное лицо, которому поручается временное

исполнение обязанностей главы государства в случае невозможности их исполнения Председателем Правительства РФ. Таким лицом может быть Председатель Совета Федерации, как руководитель постоянно действующей, не подлежащей роспуску, законодательной палаты. Укреплению демократического конституционализма будет также способствовать расширение перечня конституционных оснований для досрочного прекращения полномочий главы государства, к числу которых стоит отнести смерть главы государства, а также объявление его безвестно отсутствующим. Включение в конституционный механизм данных оснований гарантируют своевременное проведение досрочных выборов, что необходимо для демократической легитимации президентской власти.

2. Конституционно-правовой статус Президента РФ обусловлен особенностью его положения в системе власти, поскольку он выведен за рамки разделения властей, установленные в статье 10 Конституции РФ. Существует два основных подхода к определению места Президента РФ в системе властных институтов: 1) президент как часть исполнительной ветви власти; 2) президент не входит во властную триаду законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Можно констатировать формирование в российской конституционной системе самостоятельной президентской власти, поскольку комплексный анализ конституционных положений, а также практики законодательной и судебно-интерпретационной конституционализации статуса Президента РФ показывает, что функции и полномочия главы государства выходят за рамки исполнительной власти. При этом конституционные функции главы государства, прописанные в Основном законе крайне абстрактно, способствуют росту подразумеваемых полномочий Президента РФ. Такие полномочия трансформируют институт президентства в основной, главный властный институт, определяющий стратегический курс государства и способный конкурировать с парламентом и судебной властью в реализации ими конституционных целей государства. Наличие подобных функций и подразумеваемых полномочий оправдано и отвечает необходимости достижения конституционных целей и ценностей

устойчивого развития государства, нормального функционирования властей, охраны Конституции РФ, прав и свобод, поскольку, во-первых, Президент РФ, избранный непосредственно народом с использованием мажоритарной системы, имеет высокое доверие, мандат на определение государственного курса. Федеральное Собрание, состоящее из депутатов от отдельных избирательных округов, различных партий и представителей субъектов федерации, фрагментарно, а в условиях отсутствия культуры политического диалога и компромисса, отсутствии традиции партийной политической культуры и нежеланием партий брать на себя ответственность за стратегические решения, парламент не способен стать местом определения основных направлений политики государства. Во-вторых, решения Конституционного Суда РФ играют большую роль в механизме защиты Конституции РФ, однако их исполнимость в конечном счете зависит от принудительной силы государства, которой судебная власть не располагает, поэтому реализация конституционно-гарантийной функции в полной мере возможна лишь при условии президентского гарантирования, имеющего для этого все необходимые средства вплоть до введения режима чрезвычайного положения.

3. Федеральное Собрание в силу основ конституционного строя России не может рассматриваться как единственный орган, выражающий народный суверенитет, чем принципиально отличается от высшего законодательного и представительного органа власти советского периода – Верховного совета. То есть парламент делит осуществление суверенитета с иными органами, он не наделен статусом «высшего» органа, а существует в рамках разделения властей. Отечественная система разделения властей, отвечающая требованиям сильной президентской власти, налагает отпечаток на конституционализацию статуса Федерального Собрания, его места и роли в системе власти. Парламент существует в условиях президентского конституционализма. Конституционные прерогативы главы государства в законодательном процессе позволяют сделать вывод о том, что Президент РФ наряду с Федеральным Собранием участвует в осуществлении законодательной власти, поскольку именно с его подписью

увязывается вступление закона в силу, а пробелы в законодательстве восполняются президентскими указами. Всенародно избранный Президент РФ также является представителем всего народа, в связи с чем, нельзя считать представительную функцию как функцию, осуществляемую Федеральным Собранием монопольно. Укреплению системы президентского конституционализма способствует также и специфика конституционализации статуса верхней палаты Федерального Собрания, которая в особенности проявляется в порядке его формирования. Возможность участия в деятельности Совета Федерации представителей Федерации, назначаемых по «президентской квоте», а также назначение половины состава палаты от исполнительной власти субъектов РФ, которая входит в единую вертикаль исполнительной власти в РФ, вносит существенные коррективы в статус Федерального Собрания как парламента, функционирующего на основе принципа разделения властей. Формирование верхней палаты нуждается в дальнейшем совершенствовании и конкретизации. Дополнительной законодательной регламентации требует порядок назначения Президентом РФ представителей Российской Федерации в Совете Федерации. Основания для назначения в палату не должны быть произвольными. Следует наделить политические партии, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом вносить главе государства кандидатуры представителей Российской Федерации в Совете Федерации.

4. В процессе конституционализации статуса федерального правительства произошла трансформация его статуса от органа, действующего при Президенте РФ к самостоятельному органу, осуществляющему исполнительную власть. Однако Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ предусматривается осуществление Правительством РФ исполнительной власти под общим руководством Президента РФ. Данная конституционная поправка не меняет существенным образом статус Правительства РФ, а лишь закрепляет на уровне конституционных положений сложившуюся практику. Кроме того, конституционный текст до поправки 2020 года также содержал нормы, прежде всего, закрепляющие кадровые полномочия главы государства в отношении

Правительства РФ (назначение и отставка), которые позволяли Президенту РФ осуществлять общее руководство деятельностью Правительства РФ. Статус Председателя Правительства РФ ослабляется конституционными поправками 2020 года, которыми предусматривается что, во-первых, отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставку всего Правительства РФ, во-вторых, отставка Председателя без отставки Правительства РФ не влечет пересмотр структуры федеральных органов исполнительной власти, в-третьих, освобождение от должности министров осуществляется Президентом РФ без участия главы Правительства РФ. Новая редакция статьи 113 Конституции РФ устанавливает, что Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента не только организует работу Правительства РФ, но и несет персональную ответственность за его деятельность перед Президентом РФ. В совокупности с конституционной новацией о том, что Президент РФ самостоятельно определяет органы, которыми руководит Правительство РФ и органы, которыми руководит Президент РФ, можно говорить о том, что конституционные изменения 2020 года трансформируют статус Председателя Правительства РФ от главы Правительства РФ в сторону своего рода заместителя Президента РФ по социально-экономическим вопросам. Требуется совершенствования механизма разграничения компетенции между Правительством РФ и Президентом РФ, поскольку с одной стороны конституционная компетенция Правительства РФ распространяется на все сферы государственного управления, с другой стороны, глава государства в силу своего конституционного статуса концентрирует особое внимание на отдельных отраслях государственного управления, в результате чего складывается дуализм исполнительной власти, в котором Правительству РФ отводится роль органа, ответственного за социально-экономическое и социально-культурное развитие государства. Практика государственного управления показывает сужение конституционной компетенции Правительства РФ, что обусловлено расширением полномочий президентской администрации по контролю и определению политики в социально-экономической и социально-культурной сферах государственного



управления. Формирование структуры президентской администрации, дублирующей в значительной степени структуру федеральных органов исполнительной власти, свидетельствует о недоверии главы государства Правительству, о неспособности последнего к качественной реализации президентских инициатив, а также о трансформации конституционных функций Президента РФ от программно-политических к исполнительно-распорядительным. Указанные противоречия в процессе конституционализации статуса федерального правительства как самостоятельного органа, осуществляющего исполнительную власть, диктует необходимость совершенствования конституционной ответственности Правительства РФ за реализацию президентского курса и ненадлежащее исполнение возложенных на Правительство РФ конституционных обязанностей.

**Глава 3. Проблемы конституционализации и практики  
осуществления механизма «сдержек и противовесов» в контексте  
конституционной реформы 2020 г.**

**3.1. Формы взаимодействия Президента Российской Федерации и  
Федерального Собрания при осуществлении государственной власти**

Принцип разделения властей предполагает их взаимодействие, посредством которого реализуется механизм «сдержек и противовесов». Положение Президента РФ в отечественной системе власти, его арбитражно-координирующая функция требует его взаимодействия со всеми ветвями власти, в том числе законодательной. В области взаимодействия Президента РФ и Федерального Собрания лежат различные институты конституционного права, такие как законодательный процесс, формирование органов государственной власти и другое. В отечественном конституционализме исторически первой и важнейшей сферой взаимодействия парламента и главы государства явилась область законотворчества. В эпоху монархического конституционализма именно «расщепление» законодательной функции между монархом и законодательными палатами, ее совместное осуществление ими, являлось ядром, главным достижением конституционализма того периода. В период развития современного конституционализма также одной из основных сфер общения Президента РФ с Федеральным Собранием является область законотворчества, поскольку правовая государственность требует установления законодательных основ внутренней и внешней политики. В рамках законотворчества присутствуют такие формы взаимодействия как реализация Президентом РФ права законодательной инициативы, «право вето», согласительные процедуры по вопросам преодоления разногласий палат Федерального Собрания с главой государства, промульгация закона, восполнение пробелов в законодательстве.

Принципы взаимоотношений между главой государства и парламентом в

сфере законотворчества, место и роль каждого из указанных органов в законодательном процессе различаются в зависимости от избранной модели разделения властей. Несмотря на отсутствие единообразия в подходах к определению разновидности модели разделения властей в России большинство авторов рассматривают ее как смешанную. Задача построения правового государства в России и функционирование системы власти в условиях смешанной модели разделения властей требует установления сбалансированной системы «сдержек и противовесов» в законодательной сфере и соответствующих форм взаимодействия главы государства с парламентом. В механизме системы «сдержек и противовесов» в рамках законодательной сферы важным его элементом является президентское «право вето». Если глава государства отклонит поступивший ему на подпись закон, то Федеральное Собрание вновь рассматривает его. При этом Президент РФ вправе возвратить закон без рассмотрения, если нарушена конституционная процедура его принятия. По мнению Конституционного Суда РФ, в таком случае нельзя рассматривать данный закон как отклоненный Президентом РФ, ввиду такого, что нарушение конституционной процедуры принятия закона означает, что закон не является принятым<sup>283</sup>. Однако в практике законодательного процесса был случай, когда глава государства игнорировал конституционные положения о необходимости подписания закона при преодолении его «вето» палатами парламента. В 1997 году Президент РФ оставил повторно принятый закон без рассмотрения. В качестве основания указывалось, что нарушен порядок рассмотрения закона в палатах Федерального Собрания. Конституционный Суд РФ подтвердил необходимость соблюдения главой государства своей конституционной обязанности по подписанию закона с последующим его правом на обращение в судебный орган конституционного контроля об оспаривании положений федерального закона в том числе с точки зрения порядка его принятия<sup>284</sup>. Усилению президентского конституционализма и

<sup>283</sup> По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П // Рос. газета. – 05.05.1996. - № 83.

<sup>284</sup> По делу о разрешении спора о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и

президентской власти в законодательном процессе способствует конституционная новация, предусмотренная Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, согласно которой в случае преодоления палатами Федерального Собрания президентского вето, глава государства вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке не вступившего в силу федерального конституционного закона или федерального закона. При этом Основной закон не содержит предписаний на случай отказа Президента РФ подписать закон тогда, когда такой закон будет признан Конституционным Судом РФ соответствующим Конституции и у Президента РФ в рамках законодательного процесса будут исчерпаны все конституционно-правовые средства сопротивления законодательным актам, принятым и одобренным палатами Федерального Собрания. Не установлена специальная процедура понуждения Президента РФ к выполнению своей конституционной обязанности либо иная дополнительная процедура, позволяющая полностью соблюсти порядок подписания и обнародования федерального закона.

Понижение значения роли парламента в системе разделения властей, способствует и неравномерный подход Основного Закона РФ к предметной области регулирования актов главы государства и палат Федерального Собрания, легитимированный позицией Конституционного Суда РФ по поводу форм актов, посредством которых должны регулироваться отношения, отнесенные к предмету ведения Российской Федерации. Постановления Совета Федерации и постановления Государственной Думы издаются ими соответственно по вопросам своего ведения. В то время как в отношении Президента РФ устанавливается, что он издает указы и распоряжения, без оговорки о том, что эти акты должны издаваться по вопросам ведения Президента РФ. Такое умолчание о предмете регулирования президентского нормотворчества, а также расширительное толкование конституционно-правового статуса главы государства позволило

Конституционному Суду РФ в ряде своих постановлений<sup>285</sup> сформировать правовую позицию, согласно которой отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает необходимость издания по данному вопросу именно федерального закона - по вопросу ведения Российской Федерации может быть издан и указ Президента РФ. О необходимости ограничения нормотворческой деятельности Президента РФ говорится в литературе<sup>286</sup>. По мнению В.О. Лучина, реальное разделение властей возможно только тогда, когда каждый орган вправе издавать свои акты лишь в пределах собственной компетенции<sup>287</sup>. Л.А. Окуньков указывает, что законозаместительные указы главы государства свойственны дуалистической монархии<sup>288</sup>. В отечественной науке государственного права дореволюционного периода вопросы соотношения указа и закона, а также чрезвычайного-указного законодательства подробно рассматривались в научной литературе<sup>289</sup>. По Основным законам Российской Империи 1906 года такая возможность предусматривалась и неоднократно применялась на практике<sup>290</sup>, однако, имела некоторые отличия от современной концепции «указного права», а именно связывалась с чрезвычайными обстоятельствами и прекращением работы думы. Кроме того, устанавливалось, что действие такого указа прекращается, если ответственным министром не будет внесен в нижнюю законодательную палату в течение первых двух месяцев после возобновления заседаний палаты соответствующий законопроект или его не примут парламентарии.

<sup>285</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 30 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Рос. газета. – 15.05.1996. - № 90; По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // Рос. газета. – 10.02.1999. - № 25.

<sup>286</sup> См., напр.: Окуньков, Л.А. Институт президентства в системе государственной власти России / Л.А. Окуньков. – Москва: Издательский дом Международного университета в Москве, 2015. – С. 202-204.

<sup>287</sup> Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации/ В.О. Лучин. - Москва: ЮНИТИ ДАНА, 2002. - С. 470.

<sup>288</sup> Окуньков, Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования /Л.А. Окуньков // Законодательство. – 2000. - № 12. – С. 59-60.

<sup>289</sup> Градовский, А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. – Москва: Зерцало, 2006. - Т. 1. С. 9-13, 49-53; Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург, 1909. - Т. 2. - С. 224-225.

<sup>290</sup> См.: Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века/ И.А. Кравец. – Москва: «Маркетинг»; Новосибирск: «Издательство ЮКЭА», 2000. - С. 178-179.

Современные зарубежные государства, воспринявшие на практике доктрину разделения властей, также не знают института «указного права». Делегирование законодательных полномочий, имеющее место в зарубежных государствах, несет в себе существенные отличия от отечественного «указного права». Во-первых, правом издавать такие акты наделяется, как правило, правительство, а не глава государства. Во-вторых, в зарубежных конституциях обычно устанавливается, что не допускается делегировать полномочия, относящиеся к основным правам человека и гражданина<sup>291</sup>. В-третьих, решение о делегировании должно быть принято парламентом. В-четвертых, использование делегированных полномочий контролируется парламентом и имеет определенный срок. В Российской Федерации среди требований, предъявляемых к таким президентским указам, Конституционный Суд РФ отмечает: 1) недопустимость принятия указа в случае, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона; 2) не противоречие указа Конституции РФ и федеральным законам; 3) наличие пробела в федеральном законодательстве. Дополнительно, в постановлении от 25 июня 2001 года № 9-П<sup>292</sup> Конституционный Суд РФ допустил возможность Президенту РФ в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, предпринять правовое регулирование своим указом, когда пробел в законодательстве отсутствует, но имеется рассогласованность законодательных норм. Из чего следует, что Президент РФ и в этом случае может издать указ, который будет действовать вместо законов. При этом в качестве дополнительных требований к таким указам Суд установил, во-первых, то, что предметом регулирования может быть только полномочие, которое «относится по существу к сфере функционирования исполнительной власти и ее органов», во-вторых, законодатель не внес соответствующие коррективы «на протяжении длительного времени». Правда, Конституционный Суд РФ не разъяснил, что следует понимать

<sup>291</sup> Чиркин, В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. - С. 141.

<sup>292</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П // Рос. газета. – 04.07.2001. - № 125.

под «длительным временем» применительно к данному вопросу, а также кто и какими критериями должен определять отнесение конкретного вопроса к сфере функционирования исполнительной власти.

Таким образом, подобные указы, как это вытекает из актов Конституционного Суда РФ, должны носить временный характер, быть «восполняющими», то есть заполнять пробелы в законодательстве либо издаваться в ситуации рассогласованности положений законодательства, когда наличествует «противоречие двух комплексов норм, ни один из которых не регулирует проблему целостным образом». Однако на практике важнейшие общественные отношения регулируются в указном порядке и при отсутствии пробелов или рассогласованности в законодательстве. Так, указом Президента РФ от 27 сентября 2010 года<sup>293</sup>, вопреки действующему в то время Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» на базе Следственного комитета при Прокуратуре РФ создан самостоятельный государственный орган – Следственный комитет РФ. Соответствующий закон об образовании самостоятельного Следственного комитета РФ появился 28 декабря 2010 года<sup>294</sup>, то есть спустя три месяца с момента издания президентского указа. Тем самым, в отсутствие законодательного пробела или рассогласованности законодательных актов, глава государства издает акт, которым изымается значительная часть законодательно установленной компетенции государственного органа в пользу органа, учрежденного Президентом РФ. То есть, в указном порядке изменено правовое регулирование, установленное федеральным законом, несмотря на то, что согласно положениям статьи 90 Конституции, акты главы государства не должны противоречить действующим федеральным законом. Полагаем, что в данном случае Президент РФ вышел за рамки своих полномочий, поскольку вносить изменения в регулирование отношений, установленное законодательным актом возможно лишь в форме федерального закона. Другим подобным актом, является

---

<sup>293</sup> Вопросы Следственного комитета Российской Федерации: указ Президента РФ от 27.09.2010 № 1182 // Рос. газета. – 28.09.2010. - № 218.

<sup>294</sup> О следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Рос. газета. – 30.12.2010. - № 296.

указ Президента РФ от 5 апреля 2016 года<sup>295</sup>, преамбула к которому призвана создать видимость законодательного пробела, содержит формулировку «впредь до принятия соответствующего федерального закона». Данным указом образована Федеральная служба войск национальной гвардии и вопреки действующему на момент издания указа Федеральному закону «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>296</sup>, внутренние войска в указном порядке преобразованы в войска национальной гвардии.

Еще одной формой расширения президентского регулирования по вопросам законодательного характера является уступка парламентом своих полномочий по законодательному регулированию, когда глава государства в законодательном порядке наделяется дополнительными полномочиями, в том числе по правовому регулированию. В исследовании М.А. Краснова произведен анализ разрастания объема президентских полномочий за период 1993-2011 гг.<sup>297</sup>. Процесс расширения компетенции главы государства в сфере регулирования вопросов законодательного характера продолжается, в частности, в 2018 году федеральным законом<sup>298</sup> Президент РФ наделен правом в исключительных случаях (которые не предусмотрены законом, а определяются самим Президентом РФ) устанавливать особенности создания, реорганизации и правового положения хозяйственных обществ в отдельных сферах деятельности. Тем самым, в Российской Федерации может сформироваться два параллельных комплекса законодательства в сфере регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, один – во главе с Гражданским кодексом РФ, другой – на основе президентских указов.

Таким образом, отечественная конституционная модель взаимодействия главы государства и парламента в законодательной сфере не предполагает

<sup>295</sup> Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157 // Рос. газета. – 07.04.2016. - № 73.

<sup>296</sup> О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: федеральный закон от 26.02.1997 № 27-ФЗ // Рос. газета. – 12.02.1997. - № 29.

<sup>297</sup> Краснов, М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? / М.А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. - № 4. – С. 7-9.

<sup>298</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 15 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»: федеральный закон от 4 июня 2018 года № 133-ФЗ // Рос. газета. – 06.06.2018. - № 121.



установления перечня вопросов, по которым Президент РФ может издавать акты в порядке делегированного законодательства. Кроме того, в настоящее время отсутствует механизм конституционно-правовой ответственности главы государства за уклонение от обязанности промульгации закона и не предусмотрен иной вариант промульгации, в случае неисполнения этой обязанности Президентом РФ. Определенной правовой проблемой является и то, что законопроекты, внесенные в Государственную Думу Президентом РФ, рассматриваются палатой в первоочередном порядке и не подлежат предварительному конституционному контролю со стороны Конституционного Суда по запросам иных (помимо Президента РФ) субъектов права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке абстрактного нормоконтроля, в последующем практика признания неконституционными отдельных положений таких законов может снижать авторитет главы государства и усложнять внесение изменений в данные акты в целях исполнения решений Конституционного Суда РФ.

«Сдержки и противовесы» проявляются в сфере формирования государственных органов. В этой области наиболее важным элементом взаимодействия выступает порядок назначения Председателя Правительства РФ. Согласно конституционным положениям, действовавшим с 1993 года, главу Правительства РФ по согласованию с Государственной Думой назначал глава государства. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрено назначение Председателя Правительства РФ Президентом РФ, после утверждения данной кандидатуры Государственной Думой по представлению главы государства. Подобное нововведение оправдано целями усиления взаимодействия исполнительной и законодательной власти, повышения роли Государственной Думы. Вместе с тем, полагаем, такая поправка не способствует изменению характера взаимодействия властей, поскольку институты «согласования» и «утверждения» так, как они прописаны в конституционном тексте реально не влияют на назначение

Председателя Правительства РФ, поскольку сохранен важнейший элемент президентского конституционализма – самостоятельное (без согласия парламента) назначение Председателя Правительства РФ Президентом РФ в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур. По мнению М.А. Краснова, самостоятельное назначение председателя – не основное полномочие Президента РФ, а противовес Думе<sup>299</sup>. Однако такой противовес направлен не на разрешение спора и достижения консенсуса по кандидатуре главы Правительства, а призван придать легитимность президентскому Правительству, поскольку вероятнее всего Государственная Дума согласует любую представленную Президентом РФ кандидатуру, ввиду угрозы ее роспуска. При таких условиях существенно снижается возможность применения на практике отказа парламентариев в утверждении кандидатуры Председателя Правительства. В итоге парламентская легитимация президентского назначения будет осуществлена, притом, что утвержденная кандидатура может и не иметь реальной поддержки депутатского корпуса. Как отметил в своем постановлении Конституционный Суд РФ роспуск палаты – это превенция для Президента РФ и Государственной Думы, удерживающая их от необоснованных конфликтов<sup>300</sup>. Однако, скорее всего, в данной ситуации возможность роспуска можно расценивать как способ давления на Думу, а не как институт, способствующий конструктивному взаимодействию властей, поскольку в результате конфликта главы государства с парламентом, последнему нечего противопоставить Президенту РФ. В связи с этим роспуск палаты имеет предупредительное значение только в отношении Государственной Думы, удерживая ее от неповиновения главе государства.

В свете изложенной проблемы, весьма важными обстоятельствами, дополняющими общий тезис о слабости позиций Государственной Думы при назначении Председателя Правительства РФ, являются следующие. Во-первых, при несогласии нижней палаты с кандидатурой главы Правительства РФ ее роспуск не подпадает под конституционное ограничение роспуска Думы в течение

<sup>299</sup> Краснов, М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. - Москва: Институт права и публичной политики, 2008. - С. 94.

<sup>300</sup> По делу о толковании ст. 84 (п. «б»), 99 (ч. 1, 2, 3) и 109 (ч. 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. №15-П. // Рос. газета. – 18.11.1999. - №229.

года после ее избрания. Во-вторых, предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ должно быть внесено не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или отставки Правительства РФ. Уже по данной норме можно судить, что авторы конституционного текста явно рассчитывали не на консультации, а на единоличное решение Президента РФ по кандидатуре будущего председателя, поскольку для консультаций с парламентскими лидерами такого срока недостаточно<sup>301</sup>. В-третьих, Президент РФ вправе повторно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства РФ, что было подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ<sup>302</sup>. По мнению Суда Основной Закон РФ в этом вопросе предусматривает усмотрение Президента РФ в выборе варианта поведения (представлять разные либо одну и ту же кандидатуру). С.А. Авакьян отмечает, что неоднократное представление Президентом РФ неприемлемой для палаты кандидатуры противоречит логике механизма «сдержек и противовесов», поскольку не способствует сотрудничеству органов власти, а является способом давления на Государственную Думу и провоцирует ее роспуск<sup>303</sup>. Н.В. Витрук отмечал, что роспуск Думы не должен становиться способом давления на нее, поскольку количество отклонений кандидатур строго ограничено<sup>304</sup>. По мнению И.А. Кравца, данная правовая позиция Конституционного Суда не способствует развитию парламентаризма<sup>305</sup>. А.В. Савоськин считает, что палата лишается права самостоятельного выбора, если Президент РФ дважды или трижды представляет одну кандидатуру<sup>306</sup>. В.О. Лучиным отмечалось, что постановления Государственной Думы подлежат исполнению Президентом РФ, а отрицательное решение по кандидатуре

<sup>301</sup> Краснов, М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. - Москва: Институт права и публичной политики, 2008. - С. 93.

<sup>302</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. №28-П // Рос. газета. - 29.12.1998. - №247.

<sup>303</sup> Авакьян, С.А. Федеральное Собрание - парламент России / С.А. Авакьян. - Москва: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. - С. 102.

<sup>304</sup> Цит. по: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / Под ред. А.С. Автономова. - Москва: Новая правовая культура, 2004. - С. 238.

<sup>305</sup> Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А. Кравец. - Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. - С. 204.

<sup>306</sup> Савоськин, А.В. Представительная (законодательная) власть в России: история и современность / А.В. Савоськин. - Нижний Тагил: Центр подготовки персонала Евраз-Урал, 2010. - С. 188.

Председателя Правительства такое же постановление палаты как и другие ее решения, поэтому глава государства не может представлять повторно отклоненную кандидатуру<sup>307</sup>.

Конституционная новелла 2020 года предусматривает, что в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе, но не обязан распустить Государственную Думу. На наш взгляд одномоментность и взаимосвязанность таких действий как назначение Председателя Правительства РФ без согласия Государственной Думы и роспуск Государственной Думы с одновременным объявлением новых выборов вытекает из логики механизма системы «сдержек и противовесов» и согласуется с толкованием части 4 статьи 111 Основного закона Конституционным Судом РФ<sup>308</sup>, в процессе которого федеральный орган конституционного правосудия отметил, что обязательным последствием трехкратного отклонения нижней палатой законодательного органа представленных главой государства кандидатур Председателя Правительства РФ является назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ, роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов. Если парламент трижды отклонял кандидатуру Председателя Правительства РФ, но Президент РФ все же назначил его вопреки мнению парламентариев, очевидно, что такой Председатель и сформированное Президентом РФ по его представлению Правительство РФ неминуемо войдет в конфликт с действующим составом Государственной Думы, результатом которого станет рассогласованность действий, а то и конфронтация законодательной и исполнительной ветвей власти, что Президент РФ как гарант Конституции РФ, отвечающий за согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, допустить не вправе. Поэтому разрешением такого конфликта является институт роспуска Государственной Думы и объявление новых выборов, на которых народ как носитель суверенитета и источник власти разрешит конфликт между президентом и парламентом путем

<sup>307</sup> Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - С. 653.

<sup>308</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П // Рос. газета. – 29.12.1998. - № 247.

избрания нового депутатского корпуса политически лояльного президенту либо поддержит прежний состав депутатов и, тем самым, заявит о своем несогласии кадровой политикой президента.

Кроме того, до конституционной поправки 2020 года без согласия парламентариев Президент РФ не мог назначать Председателя Правительства РФ. Основной закон устанавливает (части 4 и 5 статьи 109 Конституции) невозможность роспуска Государственной Думы в период: 1) действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения; 2) выдвижения палатой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; 3) когда остается шесть месяцев до окончания срока президентских полномочий. Если толковать эти положения в единстве с нормой части 4 статьи 111 Конституции РФ (в первоначальной редакции), которым устанавливалось конституционная обязанность Президента РФ самостоятельно назначить Председателя Правительства РФ, распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, то в случае наличия обстоятельств, исключающих возможность роспуска Думы (части 4 и 5 статьи 109 Конституции РФ), Президент РФ не мог назначить Председателя Правительства РФ самостоятельно. Это имело правовую логику, единоличное назначение главы Правительства РФ должно повлечь роспуск Думы в целях разрешения конституционно-правового спора между Президентом РФ и Думой. Нельзя оставить сосуществовать Председателя Правительства РФ и Думу, которая отклонила его кандидатуру. Поскольку в конституционно установленных случаях невозможности роспуска Думы разрешить конституционно-правовой спор посредством роспуска палаты не допускается, то, следовательно, и назначить Председателя Правительства РФ единолично не возможно. В таком случае, главе государства необходимо проводить консультации с палатой и вносить только приемлемую для депутатского корпуса кандидатуру. Новая редакция части 4 статьи 111 Конституции РФ, расширив дискрецию главы государства, позволяет ему назначить Председателя Правительства РФ самостоятельно и в случаях, предусмотренных частями 4 и 5 статьи 109 Конституции РФ.

Ввиду некоторого дисбаланса властного каркаса, связанного с определенным доминированием президентской власти во взаимоотношениях с Федеральным Собранием в части формирования Правительства РФ, в научной литературе<sup>309</sup> высказываются предложения о необходимости формирования «правительства парламентского большинства, то есть правительства, пользующегося поддержкой нижней палаты и сформированного Президентом РФ по представлению политической партии (или коалиции партий), имеющей большинство мандатов в Государственной Думе. Возможность такого порядка формирования Правительства РФ и его непротиворечивость нормам Конституции РФ обосновывается пробельностью конституционного законодательства. Действительно, Конституция РФ в статьях, посвященных порядку назначения Председателя Правительства РФ устанавливает лишь общие нормы, которые сводятся к тому, что Президент РФ вносит в Государственную Думу кандидатуру Председателя Правительства РФ, которую палата одобряет либо отклоняет. Подробный порядок внесения и утверждения представленных кандидатур устанавливается законом о Правительстве РФ и Регламентом Государственной Думы. В этой связи, высказывается суждение о том, что федеральный законодатель вправе регулировать порядок формирования высшего органа исполнительной власти и, в том числе, устанавливать процедуру отбора кандидатов на должность главы Правительства, предполагающую внесение Президенту РФ партией парламентского большинства предложения о кандидате на пост Председателя Правительства РФ. После внесения такой кандидатуры глава государства вносит ее в Государственную Думу.

Следует отметить, что в действующем российском законодательстве существует порядок назначения на отдельные государственные должности, предусматривающий нечто подобное. Например, согласно Конституции РФ (статья 128) судьи Конституционного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Федеральный конституционный закон о

---

<sup>309</sup> См., напр.: Авакьян, С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 3. - С. 4; Шахрай, С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай. - Москва: Наука, 2013. - С. 421-422.

Конституционном Суде РФ конкретизирует данное конституционное требование, устанавливая, что предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда РФ могут вноситься Президенту РФ членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Подчеркнем, что указанный отбор кандидатов на должности судей Конституционного Суда РФ не предполагает обязанности Президента РФ вносить в Совет Федерации предложенные ему в таком порядке кандидатуры. В этом заключается принципиальная разница. Распространение подобной практики на принципы формирования высшего органа исполнительной власти не имеет никаких конституционно-правовых препятствий с учетом следующих замечаний.

Во-первых, конституционно-правовые отношения складывающиеся в сфере формирования «правительства парламентского большинства» в действующей российской конституционной модели разделения властей и форме правления не могут быть идентичными практики взаимоотношений главы государства и парламента в странах с парламентарной формой правления. Это разница является сущностной. «Правительство парламентского большинства» в его классическом варианте предполагает связанность главы государства мнением парламентского большинства. Иными словами, президент республики (монарх) обязан назначить лидера парламентской партии (коалиций партий), победившей на парламентских выборах. Это вытекает либо из установившегося правового обычая, либо прямо предусмотрено конституцией государства. Исходя из логики российской Конституции, места и роли Президента РФ в отечественном конституционном механизме, можно заключить, что позволительно говорить лишь об учете мнения парламентского большинства при рассмотрении Президентом РФ кандидатур на пост главы Правительства РФ. Такая позиция обоснована тем, что согласно действующей Конституции РФ именно Президент РФ назначает

Председателя Правительства РФ и вносит его кандидату на утверждение Государственной Думы. В случае установления порядка, аналогичного порядку внесения кандидатур судей Конституционного Суда РФ, глава государства не будет связан мнением субъектов права внесения ему таких кандидатур. Как отметил в своей правовой позиции Конституционный Суд РФ, из части 4 статьи 111 Конституции РФ во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства РФ является прерогативой Президента РФ<sup>310</sup>. Таким образом, Президент РФ вправе согласиться с мнением парламентского большинства и вправе отклонить представленную парламентским большинством кандидатуру и внести свою собственную. Ограничение этого права главы государства будет означать трансформацию института президентства в чисто технический орган, представляющий собой послушного исполнителя воли парламентского большинства, что явно находится за рамками правового поля и не соотносится с требованиями Конституции РФ. В случае принятия такого варианта закона, он может встать в повестку рассмотрения Конституционного Суда РФ на предмет его соответствия Конституции РФ.

Во-вторых, по Конституции РФ, именно Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики, которые затем реализуются Правительством РФ. Поэтому совершенно логично, что итоговое решение по выдвижению кандидатуры Председателя Правительства РФ, который организует работу Правительства РФ (статья 113 Конституции РФ) принимается исключительно главой государства. Кроме того, срок полномочий Правительства РФ увязан с конституционным сроком президентских полномочий. Все это говорит о тесной связи Президента РФ и Правительства РФ, и слабой связи последнего с Федеральным Собранием, в связи с чем можно констатировать возможность формирования «правительства парламентского большинства» лишь при наличии «доброй воли» главы государства.

<sup>310</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П // Рос. газета. – 29.12.1998. - № 247.



В-третьих, согласно концепции «правительства парламентского большинства», правительство должно пользоваться поддержкой парламентского большинства. По действующей Конституции РФ (статья 111 и 117) Президент РФ вправе распустить Государственную Думу в случае: 1) трехкратного отклонения палатой представленной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ; 2) повторного в течение трех месяцев выражения палатой недоверия Правительству РФ; 3) отказа палаты в доверии Правительству РФ. Конституционная поправка 2020 года предусматривает также возможность роспуска Думы в случае, когда в результате отклонения Думой представленных ей на утверждение кандидатур министров в Правительстве РФ более трети министерских постов окажется вакантными. Таким образом, Конституция не ставит существование Правительства РФ в зависимость от мнения и поддержки парламентского большинства, что явным образом не согласуется с классическим вариантом концепции «правительства парламентского большинства».

В-четвертых, в условиях отсутствия соответствующих политико-правовых обычаев и традиций, а также в связи с неразвитостью отечественной партийной системы и парламентской культуры сложно говорить о появлении в ближайшей перспективе политической партии (коалиции политических партий) готовой взять ответственность за деятельность Правительства РФ, сформированного Президентом РФ с учетом ее мнения и при ее поддержке.

Таким образом, заимствование института «правительства парламентского большинства» возможно, но только с учетом вышеозначенных оговорок и не может посягать на конституционно установленную форму правления и присущую Российской государственности модель разделения властей. В данном случае корректнее говорить не о формировании «правительства парламентского большинства», а установлении правила формирования главой государства Правительства РФ с учетом мажоритарного фактора в нижней палате посредством специальной консенсуальной процедуры, в которой решающее слово остается все-таки за Президентом РФ как за конституционным органом, наделенным правообязанностью назначения главы Правительства РФ. В случае если

Председатель Правительства РФ будет назначаться Президентом РФ с учетом мажоритарного фактора, при действующей архитектонике власти Правительство РФ вынуждено выполнять президентский курс, поскольку согласно действующим конституционным положениям постановления Правительства РФ не должны противоречить президентским указам, а в случае такого противоречия, глава государства может отменять такие правительственные акты.

В ряде государственных должностей Российской Федерации, порядок назначения на которые интересен с точки зрения принципа разделения властей, являются судьи - носители судебной власти. В настоящее время сама судебная власть в очень ограниченной форме участвует в формировании судейского корпуса, прежде всего на первоначальной стадии отбора кандидата квалификационной коллегией<sup>311</sup>. В контексте форм взаимодействия главы государства и Федерального Собрания в сфере формирования государственных органов и назначения должностных лиц можно говорить лишь о представителях высших судебных инстанций - Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, поскольку Конституция РФ (пункт «е» статьи 83) не предусматривает участия парламента в назначении судей иных федеральных судов. Согласно действующему порядку Совет Федерации назначает председателей, заместителей председателей и судей Конституционного и Верховного судов, кандидатуры для назначения на эти должности представляет Президент РФ. Кроме формирования исполнительной и судебной ветвей власти, взаимодействие парламента и Президента РФ осуществляется в назначении руководства прокуратуры. В первоначальной редакции Конституции кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора представляет Совету Федерации Президент РФ. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ предусмотрено назначение на должность Генерального прокурора, его заместителей и прокуроров субъектов РФ, и освобождение их от должности по решению Президента РФ, однако перед назначением глава государства должен провести консультации с Советом Федерации. Данная конституционная новелла существенно расширяет

<sup>311</sup> Савоськин, А.В. Независимость судебной власти в свете конституционной реформы / А.В. Савоськин, В.А. Руколеев // Сибирский антропологический журнал. – 2020. - № 3. – С. 287.

кадровые полномочия Президента РФ по формированию прокуратуры и сужает полномочия Совета Федерации, поскольку назначение Генерального прокурора изъято из предметов ведения верхней палаты, а консультации Президента РФ с Советом Федерации не обязывают главу государства соглашаться с мнением палаты. В связи с чем, предшествующий порядок формирования состава высшего руководства прокуратуры следует признать оправданным с точки зрения механизма системы «сдержек и противовесов» и обусловленным статусом прокуратуры. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>312</sup> прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами. Прокуратура осуществляет надзор за исполнительной властью, из чего следует необходимость ее независимости от федеральных органов исполнительной власти. Такая независимость обеспечивается в том числе назначением Генерального прокурора и его заместителей Советом Федерации, что исключает вмешательство в процесс назначения органов исполнительной власти. Во-вторых, наличие у прокуратуры функции по надзору за соблюдением законов обуславливает особую ее связь с законодательным органом государственной власти, который принимает (одобряет) законы. Подобная взаимосвязь также свидетельствует о необходимости участия законодательного органа в назначении Генерального прокурора и его заместителей. В-третьих, глава государства как гарант прав и свобод человека и гражданина также принимает участие в назначении высшего руководства органа, осуществляющего надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что проблема разграничения компетенции Президента РФ и Федерального Собрания по вопросам отстранения от должности Генерального прокурора была предметом рассмотрения Конституционного

---

<sup>312</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 // Рос. газета. - № 39. - 18.02.1992.

Суда<sup>313</sup>. Судебный орган конституционного контроля указал, что Президент РФ правомочен отстранить от должности Генерального прокурора, если в отношении него возбуждено уголовное дело. Свою позицию Конституционный Суд РФ обосновал тем, из полномочия Совета Федерации по освобождению от должности не вытекает подразумеваемое полномочие по временному отстранению Генерального прокурора. Вместе с тем, полномочие по временному отстранению от должности генерального прокурора на конституционном уровне не закреплено и за главой государства, однако в отличие от компетенции Совета Федерации при определении компетенции Президента РФ по поводу временного отстранения от должности генерального прокурора аргумент об отсутствии в Конституции прямого закрепления полномочия, не препятствует Конституционному Суду РФ отнести решение данного вопроса к прерогативе главы государства, в связи с чем возникает проблема, связанная с подразумеваемыми полномочиями Президента РФ, с определением пределов расширительного толкования конституционно-правового статуса главы Российского государства. В науке предлагалось разрешение данной проблемы разными способами. В частности, О.А. Кожевников отмечал необходимость установления неприкосновенности Генерального прокурора и согласия Совета Федерации на его арест<sup>314</sup>. Однако в связи с поправками 2020 года проблема временного отстранения Генерального прокурора от должности теряет актуальность ввиду нового президентского полномочия по освобождению Генерального прокурора от должности.

Следующим направлением взаимодействия Президента и Федерального Собрания и, следовательно, элементом механизма системы «сдержек и противовесов» является сфера безопасности и внешней политики.

Исходя из функций Президента РФ по защите суверенитета и территориальной целостности страны, глава государства наделен статусом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами. Основной закон не

<sup>313</sup> По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П // Рос. газета. - 16.12.1999. - № 249-250.

<sup>314</sup> Кожевников, О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры / О.А. Кожевников // Российский юридический журнал. – 2014. - № 4 (97). - С. 137-138.

раскрывает суть формулировки «Верховный Главнокомандующий», определяя только некоторые президентские прерогативы в этой области, а именно: назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил, введение военного положения, формирование Совета Безопасности РФ. Если два последних полномочия Президента РФ ограничиваются законодательным регулированием в данных сферах, то первое – назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил является исключительной прерогативой главы государства, которую он не делит с иными властями. Мировая конституционная практика свидетельствует о некотором изменении в подходе к данной президентской прерогативе. В некоторых зарубежных конституциях, прежде всего парламентских государств, допускается участие органов народного представительства в вопросах назначения и освобождения высшего командования Вооруженных Сил, тем самым глава государства уже не рассматривается в качестве полновластного руководителя Вооруженных Сил. Парламентский контроль над Вооруженными Силами важный фактор в развитии парламентаризма. Вооруженные Силы – материальная сила государства, использование которой должно отвечать конституционным целям. Соответствие деятельности Вооруженных Сил конституционным целям определяется парламентским контролем. На постсоветском пространстве, страны, которые реализуют полицентричную модель государственной власти в целях достижения баланса властей и невозможности использования Вооруженных Сил не по их назначению устанавливаются конституционные ограничения президентского руководства армией. Так, конституция Армении (статья 133) предусматривает, что Президент по предложению Премьер-министра в установленных законом случаях и порядке назначает и освобождает высший командный состав вооруженных сил и других войск. Присвоение высших воинских званий глава государства осуществляет также в порядке, установленном законом. То есть парламент устанавливает основания присвоения высших званий и влияет таким образом на командный состав Вооруженных Сил. В Литовской республике командующий войсками назначается и освобождается президентом с согласия сейма (статья 84

конституции Литвы). В Эстонии главнокомандующий назначается парламентом по представлению президента (статья 65 конституции Эстонии).

Что касается вопросов отражения военной агрессии, законодательно установленный механизм разделения полномочий Президента РФ и Федерального Собрания в этой области сводится к тому, что Федеральное Собрание влияет на финансирование органов безопасности посредством принятия бюджета<sup>315</sup>, а глава государства обладает всей широтой дискреционных полномочий по руководству Вооруженными Силами: утверждает военную доктрину, планы обороны, концепции строительства и развития Вооруженных Сил, программы вооружений, принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил. Законодательной поправкой 2019 года<sup>316</sup> Президент РФ получил значительную дискрецию в области военно-технического сотрудничества, которой предусмотрено право главы государства в исключительных случаях отступать от требований федерального закона при принятии решений в области военно-технического сотрудничества. То есть, в законодательном порядке установлено право Президента РФ не следовать положениям закона при реализации его полномочий в сфере военно-технического сотрудничества, при этом законодатель не указал перечень исключительных случаев, при которых глава государства получает такое право, тем самым предусматривая свободу усмотрения для Президента РФ. Некоторым ограничением полномочий Президента РФ в военной сфере является институт парламентского утверждения президентского указа о введении военного положения. Между тем, в литературе отмечается необходимость оставить за главой государства право на использование Вооруженных Сил только в случаях внезапной военной агрессии против Российской Федерации, во всех иных случаях вопросы отражения военной агрессии целесообразно передать Совету Безопасности<sup>317</sup>.

<sup>315</sup> Максимов, А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве / А.А. Максимов. - Иваново: Иванов. гос. ун-т, 1997. - С. 82.

<sup>316</sup> О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств: федеральный закон от 4 июня 2018 года № 127-ФЗ // Рос. газета. – 06.06.2018. - № 121.

<sup>317</sup> Загидулин, Р.А. Конституционные основы деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации в современный период / Р.А. Загидулин. – Хабаровск: ТОГУ, 2010. – С. 43.

Президентское командование армией ограничивается пространственными пределами. Использование войск зарубежом допускается только с согласия большинства сенаторов. Существенным правовым пробелом можно считать отсутствие в действующем законодательстве конкретизации конституционного положения об использовании Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации. Основной Закон закрепляет только согласование Советом Федерации использования Вооруженных Сил. Так, в 2014 году Президент РФ обращался к Совету Федерации за разрешением использовать Вооруженные Силы, после получения такого разрешения, решение о применении Вооруженных Сил так и не было принято Президентом РФ, затем Президент РФ отозвал свое обращение из Совета Федерации. В такой ситуации возникает проблема, поскольку отсутствует четкое определение последствий принятого Советом Федерации решения об использовании Вооруженных Сил за границей. Если глава государства не отзывает своего запроса, есть ли у парламента право самому отменить ранее принятое им решение? Остаются открытыми и такие не маловажные вопросы как территория, на которой будут использованы Вооруженные Силы за пределами Российской Федерации, а также время, на которое палата дает право Президенту РФ использовать Вооруженные Силы. Согласно действующему положению, конкретные решения по указанным вопросам отдаются на усмотрение Президенту РФ, при обращении к Совету Федерации он должен лишь представить данные сведения палате, в самом же акте Совета Федерации данные условия не регламентируются. Федеральный закон «Об обороне» оперирует таким понятием как «оперативное использование Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации». Вместе с тем в законодательстве не раскрывается содержание данной формулировки. Например, не ясно будет ли считаться использованием Вооруженных Сил за пределами страны в случае, когда они и так находятся за границей России на территории российских военных объектов в соответствии с международным договором. Соответственно не ясно, требуется ли получение Президентом РФ согласия Совета Федерации на использование войск, находящихся на таких

объектах.

Постановлением Совета Федерации от 16 декабря 2009 года «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации»<sup>318</sup>, главе государства предоставлена возможность принятия решений об использовании российских войск за пределами Российской Федерации для 1) защиты от нападения на российские войска, находящиеся за рубежом; 2) отражения или предотвращения нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой; 3) защиты российских граждан за пределами территории Российской Федерации от нападения на них; 4) борьбы с пиратством и обеспечения безопасности судоходства. Таким образом, верхняя палата наделила главу государства правом самостоятельно решать вопрос о применении военной силы за пределами страны, без обращения к парламенту в каждом конкретном случае. Законом о порядке предоставления военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности (далее – закон о предоставлении персонала) вовсе предусматривается, что направление войск за рубеж для участия в миротворческой операции осуществляется по решению Президента РФ, в то время как Конституция РФ устанавливает возможность использования Вооруженных Сил только в случае согласия верхней палаты. Получается, либо закон в этой части является неконституционным, либо законодатель вкладывает разный смысл в понятия «использование Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации» и «направление военнослужащих Российской Федерации за пределы Российской Федерации для участия в миротворческой деятельности». Стоит отметить, что законодатель действительно разделяет данные понятия, устанавливая в статье 5 закона о предоставлении персонала, что положения данного закона не распространяются на порядок использования Вооруженных Сил. По нашему мнению, данные понятия соотносятся как целое и

---

<sup>318</sup> Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 декабря 2009 года № 456-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.12.2009. - № 51. – Ст. 6168.



часть, поскольку данный закон предусматривает использование войск и военной техники Российской Федерации за ее пределами в целях разъединения конфликтующих сторон, разоружения и расформирования их подразделений. Поэтому, полагаем, что решение вопроса о возможности участия военных в миротворческих операциях за пределами России должно находиться в ведении Совета Федерации.

Конституция РФ устанавливает полномочие Президента РФ на введение чрезвычайного положения. Важной с точки зрения механизма системы «сдержек и противовесов» составляющей частью введения чрезвычайного положения является незамедлительное сообщение палатам Федерального Собрания информации о введении режима, а также конституционное требование о необходимости утверждения Советом Федерации такого президентского указа как обязательном условии его действия. Вместе с тем, по мнению отдельных исследователей, механизм введения режима чрезвычайного положения не является идеальным. Так, А.С.Чесноков отмечает, что мера ограничения президентской власти довольно слаба, поскольку Президент РФ сначала вводит чрезвычайное положение и только затем этот указ подлежит утверждению верхней палатой. Пока палата станет принимать решение, все меры будут уже приняты и исчезнут сами обстоятельства, приведшие к введению чрезвычайного положения<sup>319</sup>. Согласно Федеральному конституционному закону палата должна рассмотреть указ Президента РФ о введении режима в период до 72 часов с момента его издания<sup>320</sup>. Срок в 72 часа установлен как предельная норма, которая сама по себе не запрещает парламенту начать рассмотрение указа непосредственно в первые часы его издания, во-вторых, указанная норма закона предохраняет государство от негативных последствий, могущих возникнуть в результате бездействия властей и несвоевременного введения режима чрезвычайного положения, так как исчисление момента введения чрезвычайного положения не от даты издания указа главы государства, а от времени его

<sup>319</sup> Чесноков, А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации / А.С. Чесноков. - Москва: РГТЭУ, 2005. - С. 155.

<sup>320</sup> О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Рос. газета. – 02.06.2001. - № 105.

утверждения Советом Федерации потребует значительного времени и отразится на оперативности принятия чрезвычайных мер. Следует так же отметить, что в некоторых зарубежных государствах, например, Франции, основной закон управомачивает президента Республики на принятие любых мер, диктуемых обстоятельствами, если непринятие таких мер поставит под угрозу существование государства и нормальное функционирование государственных органов. При этом президенту достаточно провести лишь консультации с конституционным советом, председателями палат парламента и премьер-министром. Поэтому само по себе увязывание начала действия режима чрезвычайного положения с моментом принятия президентского указа, а не с датой его утверждения Советом Федерации еще не может рассматриваться как дисбаланс во властных полномочиях между главой государства и парламентом, так согласуется со статусом президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и защитника суверенитета страны и обусловлено необходимостью оперативного реагирования на возникающие угрозы обществу, личности, государству. В качестве же определенной правовой проблемы можно рассматривать законодательную неурегулированность вопроса о возможности повторного введения режима чрезвычайного положения. В настоящее время отсутствует правовая регламентация возможной ситуации, когда неутвержденный верхней палатой президентский указ о введении режима чрезвычайного положения и действующий в течение 72-х часов с момента издания указа, вновь будет введен Президентом РФ в действие по истечении 72-х часов. Полагаем, что требуется законодательное ограничение такой возможности.

В системе взаимоотношений главы государства и парламента важной для реализации механизма «сдержек и противовесов» является институт роспуска Государственной Думы и отрешения от должности главы государства. Такие институты предусмотрены и в конституциях ряда зарубежных государств с различными формами правления. Применительно к российской конституционной системе и реализации в ней данных элементов механизма «сдержек и противовесов» следует отметить несбалансированность данных конституционно-

правовых институтов. В российском основном законе изначально заложен дисбаланс властей в сфере привлечения к ответственности Президента РФ и роспуска Государственной Думы. Дисбаланс проявляется в следующем.

1. Установление сложного порядка отрешения главы государства при упрощенной процедуре роспуска Государственной Думы. Для роспуска Государственной Думы требуется решение Президента РФ, в процедуре отрешения Президента РФ от должности обязательными участниками являются обе палаты Федерального Собрания, Верховный и Конституционный суды, отсутствие положительного решения хотя бы одного из участников процесса является основанием для прекращения процедуры импичмента.

2. Основания для применения норм ответственности в отношении каждой ветви власти принципиально различны. Если для роспуска палаты достаточно только трехкратного несогласия Государственной Думы с Президентом РФ по поводу кандидатуры руководителя Правительства РФ или конфликта между Думой и Правительством РФ, связанный с выражением двойного вотума недоверия либо отказа в доверии Правительству РФ, то для отрешения от должности главы государства в качестве основания устанавливается совершение им тяжкого преступления. Ни неисполнение законов, ни отступление от предвыборной программы, ни совершение преступления средней тяжести, ни политические разногласия между Президентом РФ и Федеральным Собранием не могут явиться основанием для отрешения от должности главы государства. То есть для реализации мер ответственности Государственной Думы предусмотрены политические основания, а для главы государства – правовые. При наличии доказательств государственной измены или иного тяжкого преступления возможно сместить Президента РФ с его должности<sup>321</sup>.

Зарубежом основания роспуска парламента и отрешения главы государства разнообразны. Так, например, по Основному закону ФРГ федеральный президент может быть лишен должности не только за совершение тяжкого преступления, но и за умышленное нарушение конституции и федеральных законов. И хотя в ФРГ

<sup>321</sup> О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - Москва. - 2008. - № 3. - С. 2.

ропуск парламента допускается в связи с политическими разногласиями с исполнительной властью, а федеральный президент не может быть отстранен от должности по политическим мотивам, следует учитывать, что объем полномочий президента парламентарной республике несравнимо меньше, чем полномочия главы российского государства. В демократических же странах, относимых к числу государств с президентской формой правления (США), институт роспуска парламента не предусматривается, что обусловлено необходимостью баланса властей.

Установление на конституционном уровне подобного дисбаланса властей не способствует и даже прямо противоречит идеи системы «сдержек и противовесов», парламент существует в условиях, когда он может быть подвергнут роспуску за свою политическую позицию, а Президент за свою политическую позицию не может быть подвергнут ответственности ни при каких обстоятельствах. Тем самым можно констатировать, что в сфере установления ответственности Президента и Федерального Собрания, Федеральное Собрание изначально занимает слабые позиции и не имеет в своем арсенале контринститута подобного роспуску Государственной Думы. Институт отрешения от должности Президента в данном случае имеет иную правовую природу и не является элементом «сдержек и противовесов».

Таким образом, взаимодействие Президента РФ и Федерального Собрания осуществляется в форме сотрудничества в законодательном процессе, при принятии важных государственных решений во внешнеполитической сфере, сфере безопасности и обороны страны, а также при формировании различных государственных органов. Отечественная система «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях между главой государства и парламентом не в полной мере отвечает классическому варианту смешанной республики несмотря на то, что по многим признакам Российская Федерация относится к государствам, воспринявшим смешанную модель разделения властей. В качестве своей отличительной черты российская модель имеет такую как доминирование Президента РФ и слабость позиций Федерального Собрания, которое проявляется,

во-первых, в неопределенности предметной области президентского нормотворчества, позволяющей главе государства вторгаться в сферу законодательного регулирования, а также в отсутствии контрольных полномочий палат в отношении подобных нормативных актов; во-вторых, в широте дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечении безопасности, в которой парламент осуществляет лишь общее законодательное регулирование; в-третьих, такая форма взаимодействия главы государства и нижней палаты как согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ в том порядке, который существует в действующем конституционном механизме, не способствует равновесию ветвей власти свойственного смешанной модели разделения властей. Замена конституционной формулы, предусмотренная конституционной поправкой 2020 года, «дача согласия» на «утверждение» кандидатуры Председателя Правительства РФ не меняет баланса властей в пользу Государственной Думы. При такой системе полномочие палаты по утверждению не может быть расценено как элемент механизма «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях ветвей власти.

### **3.2. Конституционная модель взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации**

Предположение о полноте исполнительных полномочий у Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти обычно связывается с тем, что в рамках системы разделения властей Правительству принадлежит исполнительная власть. Действительно, современная российская Конституция избежала закрепления за Президентом РФ статуса главы исполнительной власти, что означает отсутствие между ними прямых субординационных отношений, однако, не означает ослабления взаимосвязей между Президентом РФ и исполнительной властью. Более того, конституционная поправка,

предусмотренная Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, о президентском общем руководстве Правительством РФ только усиливает эти субординационные отношения. Президентская власть независимо от вида республиканской формы правления имеет определенную долю взаимодействия с органами иных ветвей власти. Российский Основной закон сохранил за главой государства ряд полномочий в исполнительной сфере и рычаги воздействия на Правительство РФ в рамках которых выстраивается конституционная модель соотношения Президента РФ и исполнительной власти.

В литературе<sup>322</sup> предложены два варианта взаимодействия президента с правительством: 1) президент концентрирует свои усилия на выполнении интегрирующих функций, а правительство выполняет в полном объеме функции исполнительной власти; 2) президент непосредственно осуществляет исполнительную власть, возглавляет ее, а правительство является вспомогательным органом, действующим при президенте. На наш взгляд, практика взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ свидетельствует о наложении двух моделей соотношения Президента РФ и Правительства РФ. Проанализировав должным образом конституционные и законодательные нормы полномочия Президента РФ в исполнительной сфере подразделить на две группы: 1) полномочия, вытекающие из конституционно-правового статуса Президента РФ и направленные на реализацию механизма системы «сдержек и противовесов»; 2) полномочия по руководству отдельными отраслями управления.

Первая группа полномочий традиционна для главы государства со смешанной формой правления и не вступает в противоречие с принципом разделения властей. «Сдержки и противовесы» выступают важной составной частью принципа разделения властей, а Президент РФ во многом обеспечивает их реализацию. Президент не относится к органам исполнительной власти, но имеет полномочия в сфере исполнительной власти. Вторая группа полномочий сложно соотносится с принципом разделения властей, поскольку наделяет президента руководством некоторыми отраслями государственного управления, отдельными

<sup>322</sup> Комарова, В.В. Глава государства, региона Российской Федерации / В.В. Комарова, Ш.Б. Магомедов. – Москва: ОКТБ, 1999. – С. 217.

федеральными органами исполнительной власти, что придает системе исполнительной власти «двуглавый» (дуалистический) характер, позволяет главе государства вопреки принципу разделения властей руководить органами иной ветви государственной власти.

К президентским исполнительным прерогативам, вытекающим из его конституционно-правового статуса относятся: 1) назначение на должность Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров; 2) председательствование на заседаниях Правительства РФ и общее руководство его деятельностью; 3) принятие решения об отставке Правительства РФ; 4) определение структуры федеральных органов исполнительной власти; 5) отмена постановлений и распоряжений Правительства РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законами и указам главы государства. К прерогативам Президента РФ в сфере исполнительной власти, связанным с руководством отдельными отраслями управления относятся руководство федеральными органами исполнительной власти, которые находятся в ведении Президента РФ.

В рамках указанных прерогатив Президента РФ складываются взаимоотношения главы государства и федерального Правительства. Можно рассмотреть наиболее важные грани соотношения Президента РФ и Правительства РФ.

Во-первых, Председатель Правительства РФ назначается главой государства, что обуславливает слабую взаимосвязь первого с парламентом и зависимость от Президента РФ. В условиях отсутствия для Президента РФ необходимости формирования Правительства парламентского большинства, сформированное главой государства Правительство РФ имеет малый диапазон возможностей в выборе собственного курса реализации основных направлений внутренней и внешней политики.

Во-вторых, Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ определяет структуру исполнительной власти. Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложение о структуре федеральных органов

исполнительной власти. Такое полномочие Председателя Правительства РФ подтверждает тезис о главенстве Правительства РФ в системе исполнительной власти, только Председатель Правительства может вносить на рассмотрение Президента РФ подобные предложения.

В-третьих, Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ, сам Президент РФ вправе вести заседания Правительства РФ и осуществляет общее руководство его деятельностью. Сам факт председательствования на заседаниях высшего органа исполнительной власти может ставить под сомнение самостоятельность и независимость данной ветви государственной власти. В специальной литературе<sup>323</sup> встречается даже предложение о необходимости дополнения статьи 113 (пункт «д») Конституции РФ закрытым перечнем вопросов, по которым Президент РФ может председательствовать на Правительстве РФ. Вероятнее всего, в данном случае речь идет о перечне вопросов, непосредственно касающихся предметов ведения Президента РФ. Однако, на наш взгляд, данное предложение породит проблему разграничения таких предметов ведения с предметами ведения Правительства РФ. К тому же подобная инициатива сложно реализуема на практике, поскольку согласно повестке, в рамках одного заседания Правительства РФ могут рассматриваться вопросы как непосредственно пересекающиеся с предметами ведения Президента РФ, так и вопросы исключительного ведения Правительства РФ. Не ясно кто в таком случае будет председательствовать на заседании.

В-четвертых, при принятии Президентом РФ по собственной инициативе решения об отставке Правительства РФ, Основной закон не устанавливает никаких оснований, которые глава государства был бы обязан учитывать. Иными словами, решение об отставке Правительства РФ Президент РФ может принять в связи с любым поводом и без повода, поскольку не связан никакими конституционными требованиями при принятии такого решения. Дополнительным фактором зависимости Правительства РФ от главы государства

<sup>323</sup> См.: Хутинаев, И.Д. Институт Президента и проблемы формы государства / И.Д. Хутинаев. – Москва: Российская академия управления, 1994. – С. 33.



является отсутствие необходимости получать согласие Государственной Думы на роспуск Правительства РФ.

В-пятых, глава государства может отменить акты Правительства РФ. Данное полномочие Президента РФ вытекает из его статуса гаранта Конституции РФ. Отдельными авторами высказывается сомнение в необходимости отмены главой государства актов Правительства РФ, противоречащих его указам. Так, Л.А. Окуньков, ссылаясь на верховенство Правительства РФ в системе исполнительной власти и его конституционную самостоятельность, указывает на нелогичность такой президентской прерогативы<sup>324</sup>. По мнению ученого открытым остается вопрос и об отношении высшего исполнительного органа государственной власти к тем незаконным или явно ошибочным решениям главы государства, исполнение которых возложено на Правительство РФ. Ответ на данный вопрос следует искать в плоскости особенностей конституционно-правового статуса Президента РФ и сущности конституционной природы Правительства РФ. Именно Президент РФ определяет политический курс государства, а на Правительство РФ возложена задача по реализации этого курса. Конституционная самостоятельность Правительства РФ реализуется в свободе выбора методов, способов, мер реализации президентского курса. В случае же противоречия нормативных указов Президента РФ Конституции РФ и федеральным законам Правительство РФ вправе опротестовать указ в соответствующем суде.

В доктрине<sup>325</sup> отмечается гипертрофированный характер полномочий Президента РФ по отношению к Правительству РФ, что проявляется, прежде всего, в процедуре отставки Правительства РФ, а также в определении системы федеральной исполнительной власти в указном порядке и руководство отдельными федеральными органами исполнительной власти. Думается, широта президентских полномочий по формированию высшего органа исполнительной

<sup>324</sup> Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец, 1999. - С. 143.

<sup>325</sup> См., напр.: Хутинаев, И.Д. Институт Президента и проблемы формы правления / И.Д. Хутинаев. - Москва: Российская академия управления, 1994. - С. 32; Увачев, В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве / В.А. Увачев. - Москва: Перспектива, 2003. - С. 87; Нудненко, Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации / Л.А. Нудненко. - Москва: Юрлитинформ, 2017. - С. 146.

власти, определению его структуры и по его отставке ограничивает независимость Правительства РФ даже в случае его формирования с учетом мнения и при поддержке парламентского большинства. Конституционная поправка 2020 года еще больше усиливает дисбаланс во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ в пользу главы государства. Поправкой предусматривается порядок формирования структуры федеральных органов исполнительной власти, который отражает существующую в текущем законодательстве практику дифференцированного подхода к порядку назначения руководителей федеральных органов исполнительной власти, а также к управлению федеральными органами исполнительной власти. Конституционализации подверглось деление Правительства РФ на «президентский блок» «силовых министров» (назначаемых после консультаций с Советом Федерации), руководство которыми будет осуществлять глава государства, и «правительственный блок» «гражданских министров», которые станут назначаться главой государства после их утверждения Государственной Думой. Такие конституционные поправки существенным образом усиливают дифференциацию министров, что влечет фрагментацию высшего органа исполнительной власти, ослабляет его коллегиальность. Формализована персональная ответственность Председателя Правительства РФ перед Президентом РФ за работу Правительства РФ, однако отсутствуют рычаги воздействия Председателя Правительства РФ на других членов Правительства РФ. Для современного конституционализма, в странах, где предусмотрено правительство как высший коллегиальный орган исполнительной власти, характерна ведущая роль председателя правительства: именно председатель подбирает министров, утверждаемых главой государства, а отставка председателя влечет отставку всего правительства. Как отмечал С.А. Котляревский, кабинет должен состоять из политически солидарных лиц<sup>326</sup>, которые образуют единое целое и члены которого ответственные друг перед другом. Образование солидарного кабинета осуществляется вокруг наиболее выдающегося лица, который впоследствии приобрел статус современного

---

<sup>326</sup> Котляревский, С.А. Избранные труды / С.А. Котляревский. – Москва: РОССПЭН, 2010. – С. 180.

премьер-министра<sup>327</sup>. Иначе правительство из властного органа превращается в совещательный орган при главе государства, создаваемый в целях координации деятельности отдельных отраслей государственного управления. Конституционные поправки 2020 года, направлены не в сторону возможности формирования правительства парламентского большинства, а, напротив, в сторону формирования правительства с «техническим» председателем, который не определяет работу правительства и федеральных министерств. Председатель Правительства РФ не сможет предлагать кандидатов на должность министров «силового блока». Ослабление роли главы Правительства РФ также проявляется посредством изменения процедуры отставки членов Правительства РФ. Новелла устанавливает, что членов Правительства РФ Президент РФ отстраняет по своей инициативе, а не по предложению Председателя Правительства РФ. Конституционализация Государственного Совета Российской Федерации, предусматривающая дополнительные функции этого органа может перераспределить полномочия Правительства РФ в пользу Государственного Совета Российской Федерации, поскольку Совет будет работать не только по вопросам обеспечения координации ветвей власти, но и участвовать в определении приоритетов социально-экономического развития страны, что традиционно относилось к юрисдикции Правительства РФ.

Следующая важная проблема соотношения Президента РФ и Правительства РФ связана с установлением системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Согласно действующей Конституции РФ структуру исполнительных органов на федеральном уровне определяет глава государства на основании предложений, вносимых Председателем Правительства РФ. Однако практика реализации данного конституционного положения показывает, что осуществляется расширительное толкование Основного закона и вместе со структурой, Президентом РФ утверждается и система федеральных органов исполнительной власти<sup>328</sup>. Конституционный Суд РФ в одном из своих

<sup>327</sup> Котляревский, С.А. Избранные труды / С.А. Котляревский. – Москва: РОССПЭН, 2010. – С. 180.

<sup>328</sup> См.: Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: указ Президента РФ. - от 12 мая 2008 года. - №724 // Рос. газета. - 2008. - 13 мая. - №100.

постановлений обозначил, что под структурой федеральных органов исполнительной власти необходимо понимать их конкретный перечень, который устанавливается указом Президента РФ<sup>329</sup>. Касательно системы федеральных органов исполнительной власти, то федеральный орган конституционного правосудия отметил, что в нее входит Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе законодательства. Однако неурегулированные законом вопросы системы федеральных органов исполнительной власти могут быть урегулированы указами Президента РФ. Такая правовая позиция Конституционного Суда РФ была подвергнута справедливой критике<sup>330</sup>, поскольку допускает возможность регулировать актами главы государства вопросы, прямо не отнесенные к предмету президентского правового регулирования. Установление системы федеральных органов исполнительной власти относится к ведению Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (статья 76) по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, а не указы Президента РФ. Следовательно, система федеральных органов исполнительной власти должна быть предметом регулирования федерального закона, который принимается в ином (усложненном) порядке, нежели президентский указ и этот порядок должен способствовать установлению системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях Президента РФ, Правительства РФ и Федерального Собрания. Вопрос системы органов, составляющих одну из самостоятельных ветвей государственной власти, в данном случае – исполнительную, не может решаться исключительно главой государства без участия парламента. В целях совершенствования модели исполнительной власти, сбалансированности полномочий главы государства и Федерального Собрания, а также обеспечения гарантий независимости Правительства, представляется верным дополнить Федеральный конституционный закон «О Правительстве

---

<sup>329</sup> См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда 27 января 1999 № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1999. - №3.

<sup>330</sup> См., напр.: Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / Под ред. И.Л. Бачило. - Москва: Юрист, 2004. - С. 205.

Российской Федерации» положением о том, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом.

Существенный дисбаланс президентской и исполнительной властей проистекает также из наделения главы государства полномочием по руководству отдельными отраслями государственного управления. Так, глава государства занимает особое положение в механизме осуществления внешней политики, обороноспособности и государственной безопасности. Президент РФ руководит внешней деятельностью государства. В соответствии с другими конституционными нормами Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (статья 87). Со ссылкой на указанные нормы в законодательном порядке произошло возложение на Президента РФ не свойственных ему полномочий по руководству деятельностью отдельных федеральных органов исполнительной власти. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ на конституционном уровне закрепляет, что Президент РФ руководит деятельностью исполнительных органов, осуществляющих управление в сфере обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. На Правительство РФ возложены лишь функции по координации указанных органов исполнительной власти. То есть, на лицо коллизия норм. В одном случае Правительство РФ характеризуется как орган, осуществляющий исполнительную власть РФ, во втором случае происходит изъятие из общего правила, устанавливается прямое президентское руководство отдельными отраслями государственного управления. Результатом противоречия является то, что отдельные органы исполнительной власти «выбиваются» из единой системы, Правительство РФ не руководит ими, они подчинены непосредственно Президенту РФ. Можно ли при такой конструкции говорить о верховенстве Правительства РФ в системе исполнительной власти? Очевидно, что такое положение вещей противоречит принципу разделения властей. Подобное противоречие в законодательных нормах неоднократно подвергалось критике в научной литературе. Так, по мнению А.С. Чеснокова, в

настоящее время в российской системе власти фактически оформилось разделение исполнительной власти на две власти – исполнительную власть, осуществляемую Президентом РФ и исполнительную власть, осуществляемую Правительством РФ, что порождает дублирование полномочий различных органов<sup>331</sup>. Л.А. Окуньков, говорит о существовании двух центров исполнительной власти с доминированием Президента РФ<sup>332</sup>. Неудовлетворительной оценке удостоилась двойственность исполнительной власти и в работах О.И. Чепунова<sup>333</sup>. Такой дуализм исполнительной власти тормозит подготовку и принятие решений, требует сложного механизма согласований. С точки зрения принципа разделения властей и модели формы правления в виде смешанной республики непосредственное руководство Президентом РФ отдельными органами исполнительной власти также следует признать недопустимым, так как исключает верховенство Правительства РФ в системе исполнительной власти. Смешанная модель разделения властей предполагает, что президент - глава государства, а не глава исполнительной власти. С позиций системы «сдержек и противовесов» допустимо участие одного органа власти в формировании других органов власти, решение вопросов их отставки, но осуществление прямого руководства не вписывается в механизм «сдержек и противовесов». А именно такое руководство предусматривает указанная конституционная поправка.

Конституционная поправка 2020 года в части президентского руководства отдельными органами исполнительной власти еще более расширяет полномочия Президента РФ, поскольку если до конституционной реформы в ФКЗ «О Правительстве РФ» говорилось о президентском руководстве «силовыми органами», то конституционной поправкой, устанавливается, что Президент РФ сам в структуре органов исполнительной власти определяет, какими органами руководит Президент РФ, а какими – Правительство РФ. В.В. Комарова отмечает,

<sup>331</sup> Чесноков, А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации / А.С. Чесноков. - М.: Рос. гос. торг.-эконом. ун-т, 2005. - С. 17.

<sup>332</sup> Окуньков, Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) / Л.А. Окуньков // Журнал российского права. - 2001. - № 2. - С. 5.

<sup>333</sup> См.: Чепунов, О.И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты / О.И. Чепунов. - М.: Социум, 2010. - С. 267.

что новые конституционные поправки 2020 года, устанавливая абстрактные, неопределенные положения об общем президентском руководстве содержат резервы для появления дополнительных подразумеваемых полномочий<sup>334</sup>. Таким образом, происходит расширение дискреционных полномочий Президента РФ. Глава государства может расширить перечень органов, подчиненных непосредственно ему, этот перечень может выходить за пределы традиционных органов, относящихся к «силовым».

Одной из форм взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ является институт поручений и указаний главы государства высшему органу исполнительной власти. Данная форма взаимодействия получила широкое распространение в отечественной конституционно-правовой практике. До конституционной поправки 2020 года институт поручений прямо не был предусмотрен Конституцией РФ. Поправка 2020 года предусматривает, что Председатель Правительства РФ организует работу Правительства в том числе в соответствии с поручениями Президента РФ, а Правительство РФ может издавать акты на основе поручений главы государства. В соответствии с указом Президента РФ<sup>335</sup>, поручения главы государства могут содержаться в указах, распоряжениях и директивах Президента РФ, а также оформляются на бланках со словом «Поручение», указания главы государства оформляются в виде резолюций. Как первые, так и вторые даются в целях реализации конституционных полномочий Президента РФ.

В науке до конца не прояснен вопрос о генезисе этого института в отечественном конституционном (государственном) праве, а также степени формализации таких поручений, их юридической силе и контроле за их конституционностью. В юридической литературе встречаются различные подходы к пониманию института поручений и указаний главы государства. Так, М.А. Краснов относит их к имплицитными (то есть не явными, подразумеваемыми) полномочиям Президента РФ, по мнению Я.Ю. Старцева

<sup>334</sup> Комарова, В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. - 2020. - Т. 15. - С. 25.

<sup>335</sup> О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 марта 2011 года № 352 // Рос. газета. – 30.03.2011. - № 66.

поручения Президента РФ обладают многими характеристиками правового акта, а в качестве отличительного признака поручений автор выделяет только отсутствие названия (заголовка), то есть одного из элементов оформления правового акта<sup>336</sup>. Согласно позиции Администрации Президента РФ, поручения главы государства относятся к категории служебных документов, не являются нормативными правовыми актами и не подлежат обязательному опубликованию<sup>337</sup>. Как отмечает О.Н. Кичалюк, даже высказывания Президента РФ, содержащие императивные указания, могут восприниматься должностными лицами как руководство к действию, хотя устные директивы главы государства и ответственность за их неисполнение нормативно не регламентируются<sup>338</sup>. Полагаем, что институт поручений и указаний как формы государственного управления следует искать в отечественной (прежде всего монархической) традиции сильной единоличной власти главы государства, формально не отнесенного к исполнительной власти, но имеющего значительные прерогативы в этой сфере, способствующие неформальному руководству всей исполнительной властью. Так, в российской дореволюционной науке и в практике выделяли так называемые «словесные» или «объявляемые» указы. Такие указы были устными по форме. Кроме того, Н.М. Коркунов разграничивал акты главы государства на юридические и технические. Последние, по его мнению, не подлежат судебному контролю ввиду того, что они содержат правила целесообразности для осуществления какой-либо отдельной части управления, дают указания для администрации, а не частных лиц<sup>339</sup>. В настоящее время поручения и указания, не облачаемые в форму нормативного правового акта, не подлежат судебному конституционному контролю. К объектам контроля относятся только нормативные акты главы государства. Проблема неподсудности Конституционному Суду РФ дел,

<sup>336</sup> Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов // Политическая концептология. - 2012. - № 1. - С. 177-178; Старцев, Я.Ю. Поручения Президента РФ: анализ инструмента дискреционной власти // *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. - 2000. - № 2. - С. 140.

<sup>337</sup> Письмо Администрации Президента РФ от 10 января 2018 года № А26-01-ЗИ-118025191.

<sup>338</sup> Кичалюк, О.Н. Указы, указания и поручения Президента Российской Федерации: сравнительно-правовая характеристика / О.Н. Кичалюк // Конституционное развитие России: межвузовский сб. науч. ст. / Саратовская гос. юрид. акад. – Саратов, 2013. – Вып. 13. – С. 68.

<sup>339</sup> Коркунов, Н.М. Указ и закон / Н.М. Коркунов. Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. – С. 228, 308-385.



связанных с оспариванием конституционности актов главы государства, не отнесенных формально к нормативным правовым актам, возникла еще на заре отечественной конституционной юстиции, когда в 1995 году оспаривалась конституционность отдельных положений военной доктрины России. Тогда, несмотря на то, что указанная доктрина была утверждена указом Президента РФ, Конституционный Суд РФ ссылаясь на отсутствие в ней нормативных предписаний отказал в оценке конституционности ее положений<sup>340</sup>. Такая позиция в частности подверглась критике со стороны отдельных судей Конституционного Суда РФ, что отразилось в их особых мнениях. Так, Н.В. Витрук отметил, что доктрина является нормативным актом, в котором преобладают нормы-принципы, нормы-цели и нормы-программы. А.Л. Кононов посчитал, что нормативный характер этому акту придают реализованные Президентом РФ полномочия, предусмотренные Конституцией РФ. В.О. Лучин указал на то, что утверждение указом того или иного документа (доктрины, положения, программы) придает ему характер официального общеобязательного акта.

Еще одной правовой проблемой является вопрос о степени императивности поручений и указаний Президента РФ для тех, кому они адресованы, а также вопрос о совместимости данного института с отечественной конституционной моделью разделения и взаимодействия властей. Согласно президентскому указу<sup>341</sup>, исполнитель указаний и поручений главы государства обязан предоставить доклад на имя Президента РФ о конкретных результатах исполнений его поручений и указаний. Анализ официального сайта Президента РФ, на котором публикуются все поручения главы государства и документы об их

---

<sup>340</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П // Рос. газета. – 11.08.1995. - № 155.

<sup>341</sup> О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента российской Федерации: указ Президента РФ от 28 марта 2011 года № 352 // Рос. газета. – 30.03.2011. - № 66.

исполнении, позволяет сделать вывод, что адресатами поручений главы государства являются федеральные органы исполнительной власти, а также руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Иногда в качестве исполнителя поручений главы государства выступает Генеральный прокурор. Наибольшее число поручений и указаний адресовано Правительству РФ и в целом федеральной исполнительной власти. Говоря об институте поручений Президента РФ Правительству РФ в контексте моделей разделения властей следует отметить, что реализация такого института в практике функционирования классической смешанной модели крайне затруднена поскольку такая модель предполагает формирование в стране правительства парламентского большинства. При этом в условиях смешанной республики президент и правительство могут существовать в двух измерениях: 1) в условиях совпадающей партийно-политической принадлежности главы государства и правительства; 2) в так называемом режиме коабитации (сосуществования) президента и правительства, принадлежащих к различным политическим силам. В условиях первого варианта место и роль главы государства в делах исполнительной власти усиливается, так как президент здесь выступает как лидер парламентского большинства. Однако срок полномочий правительства связан с легислатурой парламента и в результате перегруппировки политических сил по итогам парламентских выборов возможен переход к режиму коабитации, при котором реализация правительством поручений президента будет затруднена, поскольку в условиях различной партийной принадлежности главы государства и правительства неисполнение президентских поручений не может влечь отставку правительства, так как основанием для таковой в классических смешанных моделях разделения властей является либо собственное желание высшего исполнительного органа либо вотум недоверия, выраженный ему со стороны парламентского большинства. В условиях коабитации правительство руководствуется не поручением главы государства, а волей парламентского большинства. Кроме того, смешанная модель предполагает

институт контрассигнации в отношении некоторых актов главы государства со стороны премьер-министра или уполномоченного министра.

Российская модель разделения властей свидетельствует об отсутствии в Основном законе оснований для возможности коабитации в системе бифидальной исполнительной власти. Во-первых, это связано с отсутствием в Конституции РФ связи правительственной легислатуры с выборами в парламент, во-вторых, возможность назначения Президентом РФ на должность главы Правительства РФ лидера парламентского большинства не позволяет говорить о формировании правительства парламентского большинства ввиду отсутствия реальных контрольных полномочий парламента в отношении высшего органа исполнительной власти, в-третьих, у Правительства РФ отсутствует механизм обеспечения его автономии как органа, осуществляющего самостоятельную исполнительную власть Российской Федерации ввиду того, что 1) глава государства вправе в любой момент принять решение об отставке Правительства РФ, 2) основания для такой отставки не поименованы исчерпывающе, что позволяет говорить о любом основании, 3) акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия его актам. Обязательность поручений главы государства для Правительства РФ обусловлена и позицией Конституционного Суда РФ<sup>342</sup>, согласно которой на Правительство РФ возлагается обязанность по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, определяемой главой государства. Такая конструкция также устанавливает субординационные отношения между главой государства и Правительством РФ, обязывает последнее неукоснительно исполнять волю Президента РФ. Подобные конституционные положения и судебная практика в своей совокупности позволяют сказать, во-первых, о нетипичном для смешанной модели разделения властей механизме соотношения президентской и исполнительной власти, во-вторых, о безусловной императивности поручений главы государства для Правительства РФ. Ввиду того, что наибольшее число поручений главы государства адресовано Правительству РФ и иным федеральным

<sup>342</sup> По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П // Рос. газета. – 29.12.1998. - № 247.

органам исполнительной власти и в целях упорядочения форм взаимодействия Президента РФ с федеральной исполнительной властью полагаем необходимым рассмотреть вопрос о закреплении института поручений и указаний федеральным органам исполнительной власти на законодательном уровне, дополнив соответствующими положениями закон о Правительстве РФ. Подобной законодательной поправкой можно урегулировать такие вопросы как юридическая форма поручений и указаний органам исполнительной власти, контроль за их исполнением, а также ответственность федеральных органов исполнительной власти за их ненадлежащее исполнение.

Резюмируя можно сказать, что, взаимодействие и взаимные «сдержки и противовесы» во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ выстраиваются в действующем конституционном механизме таким образом, что Правительство РФ занимает изначально слабые позиции и имеет ограниченные возможности в реализации государственной политики, в то время как смешанная модель разделения и взаимодействия властей предполагает наличие самостоятельного правительства, пользующегося поддержкой парламентского большинства и способного проводить свой курс независимо от главы государства. Конституция РФ выводит Президента РФ за рамки исполнительной власти, в то же время другие статьи наделяют Президента РФ полномочиями по руководству Правительством РФ. В связи с этим, можно заключить, что Правительство РФ и иные исполнительные органы не охватывают всю конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти. Президент РФ, не являясь органом исполнительной власти, обладает компетенцией в сфере исполнительной власти исходя из особенностей своего конституционно-правового статуса и в целях реализации механизма системы «сдержек и противовесов». Эти полномочия позволяют ему воздействовать на Правительство РФ. Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ еще более ослабляет позиции Правительства РФ во взаимоотношениях с главой государства, поскольку главе Правительства РФ отведена роль «технического» председателя, который не определяет работу правительства и федеральных министерств, не может

предлагать кандидатов на должность министров «силового блока». При этом осуществляется дифференциация министров и фрагментация Правительства РФ на президентский блок министров и правительственный. Членов Правительства РФ Президент РФ отстраняет по своей инициативе, а не по предложению Председателя Правительства РФ. Ослаблению роли Правительства РФ способствует и возможное перераспределение функций между Правительством РФ и Государственным Советом РФ, который согласно конституционной поправке будет заниматься не только обеспечением согласованного взаимодействия ветвей власти, но и определять приоритеты социально-экономического развития страны, что традиционно относится к ведению Правительства РФ.

### **3.3. Основные направления взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации**

Конституция РФ создала определенную правовую базу независимости Правительства РФ от Федерального Собрания. Отношения Правительства РФ и парламента осуществляется по следующим направлениям: 1) Государственная Дума утверждает федеральный бюджет, разработанный и представленный Правительством РФ, а также отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета; 2) Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству РФ, поставленный Председателем Правительства РФ; 3) Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ; 4) палаты Федерального Собрания обладают правом парламентского запроса, который оформляется постановлением соответствующей палаты и означает обязанность для члена Правительства РФ, к которому направлен запрос, дать на него ответ в установленный срок; 5) парламентарии вправе направлять индивидуальные запросы к Председателю Правительства РФ, иным членам Правительства РФ по вопросам их ведения, а также задавать вопросы членам Правительства РФ,

присутствующим на заседании соответствующей палаты.

Некоторым дополнением к механизму системы «сдержек и противовесов» явилась обязанность Правительства РФ предоставлять Государственной Думе отчет о результатах своей деятельности, установленная поправкой к Конституции РФ 2008 года<sup>343</sup>. В то же время поправка не предусмотрела применение Государственной Думой каких-либо специальных санкций в отношении Правительства РФ в случае неудовлетворительной оценки результатов такого отчета. По справедливому замечанию А.Т. Карасева, «введение обязательных ежегодных отчетов Правительства не позволило создать полноценного механизма контроля за деятельностью Правительства»<sup>344</sup>. Таким образом, конституционная поправка о контрольных полномочиях нижней палаты за высшим федеральным органом исполнительной власти не внесла ничего принципиально нового с точки зрения изменения баланса властей.

Еще одной конституционной новацией в части взаимодействия парламента с правительством является утверждение в должности «гражданских» министров и консультации по согласованию кандидатур «силовых» министров, предусмотренные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Конституционная поправка вводит институт утверждения министров Государственной Думой по предложению Председателя Правительства РФ. Глава государства не вправе отказать в назначении министра, утвержденного Государственной Думой. Такая модель взаимодействия властей не является типичной, поскольку в президентских республиках министры назначаются президентом с согласия сената, в парламентских и смешанных – президентом по предложению премьер-министра. Предложенная модель в наибольшей степени соответствует варианту республики советского типа. Указанная конституционная новелла не способствует усилению позиций Государственной Думы, поскольку в случае отказа Государственной Думы утвердить кандидатов Президент РФ вправе

<sup>343</sup> См.: О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года №7-ФКЗ // Рос. газета. - № 267. - 31.12.2008.

<sup>344</sup> Карасев, А.Т. Конституционно-правовая ответственность лиц, замещающих высшие федеральные должности в Российской Федерации / А.Т. Карасев, А.В. Крысанов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2015. – С. 76.

сам назначить на вакантные должности, а в случае, если в результате такого неутверждения в Правительстве более трети министерских постов окажутся вакантными, глава государства вправе распустить Государственную Думу. Вместе с тем конституционная поправка не усиливает позиции и Председателя Правительства РФ. По первоначальной редакции конституционного текста, при формировании Правительства существенное значение имел голос Председателя Правительства, который предлагал кандидатуры Президенту РФ. Без согласия Председателя Правительства РФ глава государства не мог назначить ни одного министра. Конечно, в случае отказа Председателя Правительства РФ внести предложение по соответствующей кандидатуре Президент РФ мог отправить Правительство РФ в отставку и назначить другого Председателя Правительства РФ. Однако разногласия Президента РФ и Председателя Правительства РФ по отдельным кадровым вопросам (например, по кандидатуре одного или нескольких федеральных министров) не всегда могли повлечь отставку Правительства РФ, поскольку для устранения из Правительства РФ Председателя Правительства РФ требовалась отставка всего Правительства РФ, которая связана с последующей необходимостью запуска сложного процесса по формированию нового Правительства РФ, согласования кандидатуры нового Председателя РФ с Государственной Думой. Закон о поправке к Конституции РФ 2020 года предусматривает положение о том, что отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставку всего Правительства РФ. Таким образом, процесс отрешения от должности Председателя Правительства РФ, который вносит в Государственную Думу кандидатуры министров, не отвечающие требованиям Президента, для главы государства упрощается. Анализ конституционной реформы взаимодействия законодательной и исполнительной властей, говорит о возможности формирования нетипичной модели разделения и взаимодействия властей, сочетающей в себе элементы американской президентской республики, парламентской модели и советской. Совершенствованию взаимодействия Президента РФ, Правительства РФ и Федерального Собрания способствовало бы введение института конституционной ответственности Правительства РФ не

только перед Президентом РФ, но и перед Государственной Думой посредством включения в перечень оснований для отставки Правительства РФ выражение ему недоверия Государственной Думой.

Введение института консультаций с Советом Федерации по кандидатурам «силовых» министров существенным образом не расширяет влияния парламента на процесс назначения министров, поскольку консультации не к чему не обязывают Президента РФ, а также не расширяют парламентского контроля за «силовым блоком», так как Совет Федерации не наделяется правом инициировать вотум недоверия тем министрам, кандидатуры которых получили отрицательную оценку верхней палаты по итогу консультаций с главой государства. Полагаем, что указанная конституционная поправка принята не для расширения участия Совета Федерации в принятии Президентом РФ кадровых решений, а в целях введения единоличного назначения на должность и освобождения от должности «силовых» министров Президентом РФ, которые до конституционной реформы одинаково с другими министрами назначались и освобождались по предложению Председателя Правительства РФ.

Таким образом, формируется несколько алгоритмов назначения министров:

- 1) Президент РФ самостоятельно назначает «силовых» министров;
- 2) Президент РФ назначает «гражданских» министров, утвержденных в должности Государственной Думой по предложению Председателя Правительства РФ;
- 3) Президент РФ назначает «гражданских» министров по предложению Председателя Правительства РФ, в случае когда парламентарии трижды несогласились с кандидатурой главы Правительства РФ;
- 4) Президент РФ назначает «гражданских» министров по предложению Председателя Правительства РФ, в случае если Председатель Правительства РФ назначен на должность Президентом РФ без утверждения его кандидатуры Государственной Думой;
- 5) Президент РФ назначает «гражданских» министров по предложению Председателя Правительства РФ, в случаях когда Государственная Дума распущена.

Анализ всех возможных вариантов порядка назначения на должность министров позволяет сделать вывод о том, что от реформы порядка формирования



Правительства РФ основным выгодоприобретателем становится Президент РФ, а не Правительство РФ и Федеральное Собрание. Поскольку, во-первых, не устанавливается полномочие Совета Федерации по утверждению «силовых» министров, при этом Председатель Правительства РФ теряет право предлагать главе государства кандидатуры данных министров, во-вторых, введение института утверждения Государственной Думой «гражданских» министров с одной стороны позволяет Президенту РФ перенести всю ответственность за их неэффективную работу на парламент, поскольку именно Дума утверждает министров и Президент РФ не вправе не назначить кандидата в министры, утвержденного Думой, кроме того, если Государственная Дума не утвердит более трети министров, существует угроза роспуска Государственной Думы, тем самым палату вынуждают принимать (посредством акта утверждения кандидатуры министра) на себя ответственность за министров, кандидатуры которых неприемлемы для нее, с другой стороны, в случае если Дума даже под угрозой роспуска займет принципиальную позицию против представленных кандидатов, установлен «запасной вариант», когда в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ вправе назначить министров без согласия Государственной Думы.

Среди элементов системы «сдержек и противовесов» можно отметить такой институт как выражение недоверия Правительству. Однако окончательное решение судьбы Правительства остается за главой государства. Кроме того, при повторном выражении недоверия Президент может распустить Государственную Думу и в течение нескольких месяцев управление страной будет осуществляться без полноценного (двухпалатного) парламента, что автоматически повлечет усиление исполнительной власти. Такая неопределенность последствий для парламента в случае выражения им вотума недоверия правительству несвойственна конституционным системам, в которых предусмотрена возможность выражения такого вотума. Так, например, согласно конституции Пятой Республики во Франции, если Национальное Собрание принимает в отношении правительства резолюцию порицания, то премьер-министр обязан подать в отставку. По германскому Основному закону, Бундестаг вправе выразить

недоверие федеральному канцлеру, избрать на эту должность иное лицо и представить президенту предложение об отстранении действующего федерального канцлера от должности. В таком случае, президент обязан назначить канцлером лицо, избранное Бундестагом. Конституция Чешской Республики предусматривает, отставку Правительства в случае выражения ему недоверия со стороны Палаты депутатов. Из сказанного видно, что в зарубежных странах, как с парламентарной системой правления, так и со смешанной, встречается, что недоверие правительству, выраженное парламентом, влечет отставку правительства. Российский институт выражения недоверия Правительству Государственной Думой является имитацией парламентского контроля за исполнительной властью, поскольку итогом выраженного вотума недоверия может явиться роспуск самого парламента.

Схожей линией взаимоотношений Правительства и Федерального Собрания является процедура обсуждения вопроса о доверии Правительству. Основанием для возникновения подобной ситуации является постановка перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству. Субъектом права постановки вопроса о доверии является Председатель Правительства. Конституционные положения предусматривают возможность отставки Правительства в случае отказа ему в доверии парламентским большинством. Решение судьбы Правительства остается за Президентом. Глава государства вправе не согласиться с мнением парламентского большинства и поддержать Правительство. В этом случае Государственная Дума будет распущена Президентом. Конституционная поправка 2020 года вносит изменения в процедуру постановки вопроса о доверии. Расширяются дискреционные полномочия Президента в отношении Правительства и Государственной Думы, поскольку в ситуации, когда нижней палатой Правительству РФ отказано в доверии, глава государства не обязан разрешать конфликт между этими органами. Исключение составляет случай, когда в доверии отказано дважды за три месяца, тогда Президент РФ должен либо распустить Думу, либо отправить в отставку Правительство РФ. Такое дискреционное полномочие Президента направлено на

недопущение острого политического кризиса со сменой Правительства или роспуском нижней палаты, а также способствует усилению исполнительной власти во взаимоотношениях с законодательной властью. Поправка позволяет Правительству смело ставить вопрос о доверии, поскольку, с одной стороны, если в случае отказа в доверии Президент не поставлен перед выбором отставки Правительства и роспуска Думы, которые оба могут быть нежелательны для Президента, с другой стороны, оппозиционная президентскому правительству Государственная Дума рискует быть распущенной Президентом в результате первого отказа в доверии и вероятнее всего будет вынуждена выразить Правительству доверие. В случае, если палата займет принципиальную позицию и в доверии Правительству откажет, глава государства вправе не принимать решение в отношении Правительства или палаты, а повторный в течение трех месяцев вопрос о доверии поставлен не будет. Кроме того, изменения касаются и уточнения срока рассмотрения вопроса о доверии – на конституционном уровне устанавливается семидневный срок рассмотрения вопроса Думой. Полагаем, что такое уточнение не является случайным. Согласно статье 153 Регламента Государственной Думы в случае, когда Дума выразила недоверие Правительству, а после этого Председатель Правительства ставит вопрос о доверии, данный вопрос может быть рассмотрен Думой только по истечении трех месяцев со дня постановки вопроса о доверии. Данная норма регламента палаты призвана обезопасить Государственную Думу от негативных политико-правовых и репутационных последствий ее решений о доверии или недоверии Правительству. Ввиду того, что вотум недоверия Правительству выраженный однократно в течение трех месяцев не влечет опасности роспуска Государственной Думы, палата может каждые три месяца выражать недоверие Правительству, однако при наличии права Председателя Правительства ставить вопрос о доверии, существует угроза роспуска Государственной Думы, поскольку в отличие от вотума недоверия, выраженного Думой однократно в течение трех месяцев, отказ в доверии может повлечь незамедлительный роспуск Думы. Возможна ситуация, когда Государственная Дума выразила недоверие Правительству, а на следующий

день Правительство поставило вопрос о доверии, в результате Дума поставлена перед выбором – либо отказать в доверии Правительству и оказаться под угрозой роспуска, либо выразить доверие, что не логично на фоне предшествующего думского вотума недоверия. Установление на конституционном уровне семидневного срока рассмотрения поставленного Председателем Правительства вопроса о доверии потребует внесение изменений в Регламент Государственной Думы и введения обязанности рассматривать вопрос о доверии Правительству в течение семи дней даже в случае, когда палата выразила вотум недоверия Правительству, а трехмесячный срок еще не истек. Такое нововведение политически затрудняет возможность Государственной Думы выражать недоверие Правительству даже однократно в течение трех месяцев.

Таким образом, данные конституционные поправки не способствуют повышению роли представительного органа в системе «сдержек и противовесов», а также не усиливают роль Правительства и его Председателя. Основные властные полномочия по роспуску Государственной Думы и отставке Правительства остаются у главы государства, что отвечает требованиям политической стабильности, сильной президентской власти и соответствует логике системы президентского конституционализма. Однако чрезмерное расширение дискреционных полномочий Президента РФ, предусмотренное конституционными поправками, не отвечает конституционному принципу правовой определенности, широта дискреционных полномочий главы государства препятствует адекватному выявлению содержания его конституционных функций, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе реализации властных полномочий, усиливают дисбаланс в системе разделения властей и ослабляют механизм «сдержек и противовесов». В связи с этим, представляется необходимым внести изменения в часть 4 статьи 117 Конституции РФ, установив порядок, согласно которому отказ в доверии Правительству, принятый большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, влечет за собой обязательную отставку Правительства. Данное предложение оправдано в условиях современной России, где Президент располагает весьма широкими

полномочиями по роспуску Государственной Думы, а контрольные полномочия законодателей за исполнительной властью носят призрачный характер. Принятие данной поправки сбалансирует ветви власти, одновременно усилив позиции и Государственной Думы и Правительства. Усиление роли Государственной Думы произойдет не только и не столько в части возможности безопасного выражения своей оценки курсу Правительства, что соответствует представительной природе российского парламента, а прежде всего в ситуации конфликта между Президентом и Председателем Правительства. Главе Правительства потребуются заручиться поддержкой парламентского большинства и поставить вопрос о доверии. В связи с необходимостью доверия Председатель Правительства и Правительство в целом будут вынуждены корректировать свой курс с учетом мнения Государственной Думы. Подобная поправка неизбежно повлечет за собой и усиление Правительства во взаимоотношениях с главой государства, поскольку Правительство, которое пользуется поддержкой и доверием парламентского большинства, обретет свою легитимность не только от главы государства, сформировавшего Правительство, но и от Государственной Думы. И в случае конфликта главы государства с Правительством, последнее может оперировать к мнению органа народного представительства. Несмотря на то, что доверие Правительству, выраженное парламентом, юридически не препятствует Президенту отправить его в отставку, но будет иметь большое политическое и моральное значение и может способствовать большей самостоятельности высшего органа исполнительной власти по отношению к Президенту. Таким образом, постановка вопроса о доверии будет отныне расцениваться не как давление главы государства и исполнительной власти на Государственную Думу, а как мера, способствующая, во-первых, некоторой степени независимости Правительства от Президента, во-вторых, влиянию парламента на правительственную политику.

Механизм привлечения к конституционной ответственности Правительства РФ, где парламент не решает судьбу высшего органа исполнительной власти, не компенсируется и парламентской ответственностью отдельных членов Правительства РФ. Во-первых, отчет членов Правительства РФ в рамках

«правительственного часа» в палатах Федерального Собрания не ставится на голосование. Так, А.Т. Карасев отмечает, что в случае неудовлетворительной парламентской оценки деятельности министра, Президент РФ вправе проигнорировать мнение соответствующей палаты<sup>345</sup>. Обращение палат требует обязательного их рассмотрения, однако не влечет безоговорочной отставки лиц, которым выражено недоверие. Слабость этого направления парламентского контроля обусловлена положениями действующей Конституции о порядке освобождения от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, согласно которым решение об освобождении принимает исключительно Президент. В связи с этими в целях создания реальных рычагов воздействия законодательной власти на власть исполнительную можно рассмотреть вопрос о дополнении статьи 117 Конституции положением о том, что Президент принимает решение об отставке заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, в случае если одна из палат выразила им недоверие. Соответственно, пункт «д» статьи 83 Конституции необходимо дополнить указанием на палаты Федерального Собрания могут вносить предложения об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Федеральное Собрание формирует Счетную палату<sup>346</sup> - орган, контроля за исполнением федерального бюджета. Анализ парламентской компетенции показывает, что непосредственно Федеральное Собрание не имеет реальных полномочий по контролю исполнения Правительством РФ бюджета<sup>347</sup>. Вместе с тем, полагаем, что косвенный парламентский контроль, который проявляется в том, что Федеральное Собрание может ставить перед Счетной палатой задачи в сфере контроля за расходованием федерального бюджета, мог бы быть более действенным и независимым от органов исполнительной власти, если положения

<sup>345</sup> Карасев, А.Т. Механизм парламентского контроля в системе персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации / А.Т. Карасев, А.В. Крысанов // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2014. - № 2. – С. 3-14.. - С. 8.

<sup>346</sup> О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 5 апреля 2013 года №4-ФЗ // Рос. газета. - 2013. - 10 апреля. - №77.

<sup>347</sup> Фатьянова, Е.В. Контрольные функции палат Федерального Собрания в сфере финансов // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 8. - С 35.

Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» будут скорректированы в части порядка формирования органа финансового контроля. В настоящее время кандидатуры председателя и заместителя председателя палаты, а также всех ее аудиторов Федеральному Собранию представляет глава государства. В 2020 году это полномочие Президента закреплено за ним на конституционном уровне. В итоге получается, что должностное лицо, которое наиболее близко соприкасается с исполнительной властью и фактически ее возглавляет, участвует в формировании органа, контролирующего исполнительную власть. В целях повышения самостоятельности Федерального Собрания и повышения эффективности контроля за Правительством, требуется исключить главу государства из процесса по формированию Счетной палаты.

Таким образом, основными направлениями взаимодействия Федерального Собрания и Правительства РФ являются: 1) постановка вопроса о доверии Правительству и рассмотрение такого вопроса в Государственной Думе; 2) утверждение федерального бюджета, разработанного Правительством, а также отчета Правительства об исполнении федерального бюджета; 3) предоставление Правительством отчета о своей деятельности и рассмотрение его в палате, а также взаимоотношения в процессе ответов членов Правительства на вопросы членов палат Федерального Собрания и рассмотрения запросов парламентариев. Во многом действующая российская модель взаимодействия Правительства и Федерального Собрания не типична для государства со смешанным видом республиканской формы правления, а в большей степени соответствует практикам президентских республик, однако имеет существенное отличие и от последних. Контрольная функция Федерального Собрания в отношении исполнительной власти, реализуемая посредством полномочий по парламентскому контролю имеет ограниченный характер, призванный маскировать политическую безответственность Правительства перед органом народного представительства и слабость позиций высшего исполнительного органа в отношениях с главой государства. Системе взаимоотношений «исполнительная власть - законодательная власть» в государствах не президентского типа

правления присуща ведущая роль представительных органов, которая связывается, в том числе, с серьезным механизмом контроля за деятельностью исполнительной власти и возможностью применения санкций в отношении Правительства в случае неудовлетворительной парламентской оценки его деятельности. В президентских республиках указанные ветви власти обладают высокой степенью самостоятельности и характеризуются отсутствием у парламента возможности выражения вотума недоверия исполнительной власти. Российская система отношений между Правительством и Федеральным Собранием хоть и позволяет последнему (в лице Государственной Думы) выразить недоверие Правительству, что, однако, не влечет негативных последствий для высшего органа исполнительной власти.

По итогам рассмотрения проблем конституционализации и практики осуществления механизма «сдержек и противовесов» можно сформулировать следующие выводы.

1. Конституционализация и практика осуществления механизма «сдержек и противовесов» в системе взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания осложняется доминированием Президента и слабостью позиций Федерального Собрания в процессе взаимодействия властей, что проявляется, во-первых, в неопределенности границ президентского нормотворчества и возможности конкуренции между Президентом и Федеральным Собранием в сфере регулирования общественных отношений; во-вторых, в широте дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечении безопасности, в которой парламент осуществляет лишь общее законодательное регулирование без возможности осуществления мероприятий по парламентскому контролю. Назначение и освобождение «силовых» министров, формирование внешней и оборонной политики и политики в сфере безопасности осуществляется за пределами Федерального Собрания, у которого отсутствуют реальные рычаги воздействия на принятие ключевых решений. В-третьих, такая форма взаимодействия главы государства и нижней палаты как согласование кандидатуры Председателя Правительства по той процедуре, которая



представлена в действующей Конституции, не способствует равновесию ветвей власти свойственного смешанной модели разделения властей. Замена конституционной формулы, предусмотренная конституционной поправкой 2020 года, «дача согласия» на «утверждение» кандидатуры Председателя Правительства не меняет баланса властей в пользу Государственной Думы, поскольку сохраняет для Президента возможность в случае трехкратного отклонения кандидатур назначить Председателя Правительства единолично. Данная конституционная новелла не ограничивает Президента, однако позволяет разделить ответственность за неэффективную работу Правительства между Президентом и Думой. Тем самым Президент переносит с себя на парламент часть ответственности за Правительство, что в рамках действующей модели разделения властей не имеет правовой логики, поскольку Правительство реализует политику Президента, а не парламента. Конституционные новеллы 2020 вносят серьезный дисбаланс и так не в сбалансированную систему отношений «Президент-Федеральное Собрание», глава государства получает эксклюзивное полномочие инициировать предварительный конституционный контроль за законами, принимаемыми парламентом, получая фактически право «второго вето», а также лишают (в пользу Президента) Совет Федерации полномочия по назначению и освобождению Генерального прокурора. Кроме того, практика конституционного правосудия показывает, что все пограничные полномочия, которые прямо не отнесены к компетенции Федерального Собрания высший орган конституционного правосудия относит к компетенции Президента. Преодоление дисбаланса властного каркаса могло бы быть связано, во-первых, с законодательным установлением правотворческой компетенции главы государства, посредством указания на то, что правовые акты главы государства издаются им для реализации его властных полномочий, предусмотренных Конституцией и федеральным законодательством; во-вторых, с законодательным закреплением права парламентского большинства вносить Президенту кандидатуру на пост Председателя Правительства; в-третьих, ограничением возможности роспуска Государственной Думы в течение первого года после ее

избрания в связи с трехкратным несогласием палаты с представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства.

2. Взаимодействие и взаимные «сдержки и противовесы» во взаимоотношениях Президента и Правительства выстраиваются в действующем конституционном механизме таким образом, что Правительство занимает изначально слабые позиции и имеет ограниченные возможности в реализации государственной политики. Главе государства предоставлено право председательствовать на заседаниях Правительства и осуществлять руководство широким перечнем федеральных органов исполнительной власти. Президент формирует Правительство и определяет систему и структуру исполнительной власти. Формируется дуализм исполнительной власти, при этом основной центр исполнительной власти находится за пределами Правительства и концентрируется в президентских структурах. Президент, не являясь органом исполнительной власти, обладает компетенцией в сфере исполнительной власти. Эти полномочия позволяют ему воздействовать на Правительство. Усилению роли главы государства в системе отношений «президент – правительство» способствует и институт указаний и поручений главы государства, связанный во многом с традицией сильной единоличной власти главы государства, формально не отнесенного к исполнительной власти, но имеющего значительные прерогативы в этой сфере, способствующие неформальному руководству всей исполнительной властью. Такие акты Президента не подлежат судебному конституционному контролю, что не позволяет в полной мере гарантировать верховенство Конституции и конституционную законность в управлении, во взаимоотношениях ветвей власти, прежде всего во взаимоотношениях главы государства с федеральными органами исполнительной власти. Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ еще более ослабляет позиции Правительства во взаимоотношениях с главой государства, поскольку в конституционных новеллах главе Правительства отведена роль «технического» председателя, который не определяет работу правительства и федеральных министерств, не может предлагать кандидатов на должность министров «силового блока». Членов

Правительства Президент отстраняет по своей инициативе, а не по предложению Председателя Правительства. Освобождение от должности Председателя Правительства не влечет отставки всего Правительства, тем самым подчеркивается, что Председатель не является полноценным руководителем Правительства, которое отныне осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента. На практике реализация нормы об общем руководстве Правительством в последующем может повлечь вмешательство Президента в текущую правительственную деятельность, поскольку отсутствуют четкие критерии разграничения «общего руководства» и «оперативного», «текущего» руководства. Конституционная модернизация взаимоотношений главы государства и Правительства ставит под сомнение не только самостоятельность Правительства, но и его существование как единого солидарного коллегиального органа. Конституционными поправками осуществляется дифференциация министров и фрагментация Правительства на президентский блок министров и правительственный, при этом происходит расширение дискреционных полномочий главы государства в отношении его руководства деятельностью отдельных органов исполнительной власти. До конституционной реформы на Президента возлагалось руководство «силовым блоком» органов, новые конституционные положения предусматривают, что Президент сам устанавливает, какими органами руководит Президент, а какими – Правительство. Ослаблению роли Правительства способствует и возможное перераспределение функций между Правительством и Государственным Советом, который согласно конституционной поправке будет заниматься не только обеспечением согласованного взаимодействия ветвей власти, но и определять приоритеты социально-экономического развития страны, что традиционно относится к ведению Правительства. Совершенствование системы взаимоотношений главы государства и высшего органа исполнительной власти можно осуществлять, во-первых, в сторону сбалансированности полномочий двух органов государственной власти, через, прежде всего, унификацию статуса всех федеральных органов исполнительной власти и передачу «силового блока»

ведомств в юрисдикцию Правительства, во-вторых, в законодательной регламентации института поручений и указаний главы государства, устанавливающей юридические формы поручений и указаний органам исполнительной власти, механизм контроля за их исполнением, а также ответственность федеральных органов исполнительной власти за их ненадлежащее исполнение.

3. Механизм «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях парламента и правительства не содержит эффективного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Ограниченный характер парламентского контроля говорит о политической безответственности Правительства перед органом народного представительства и слабости позиций высшего исполнительного органа в отношении с главой государства, так как, с одной стороны, у Государственной Думы отсутствует реальная возможность выразить свою позицию в отношении правительственного курса ввиду угрозы роспуска палаты, с другой стороны, Правительство не может опираться на поддержку парламентского большинства, поскольку само его существование зиждется не на доверии парламента, а на расположении главы государства. Независимость функционирования Правительства от доверия парламентского большинства отвечает требованиям стабильности исполнительной власти, поскольку в условиях отсутствия устойчивой традиции парламентской политической культуры и партий, готовых брать ответственность за формирование исполнительной власти, невозможно обеспечить непрерывную работу государственного аппарата без парламента-правительственных кризисов. Вместе с тем, ограниченный характер парламентского контроля в отношении министров и исполнительной власти в целом, снижает эффективность работы Правительства, не обеспечивает влияние органа народного представительства на правительственный курс, на реализацию законодательных положений, принимаемых Федеральным Собранием, не способствуют установлению режима взаимной ответственности парламента и Правительства. Конституционные поправки 2020 году не ввели конституционной ответственности исполнительной власти перед законодательной

властью, а также не усилили роль Правительства и его Председателя. Основные властные полномочия по роспуску Государственной Думы и отставке Правительства остаются у главы государства, что отвечает требованиям политической стабильности, сильной президентской власти и соответствует логике системы президентского конституционализма. Однако чрезмерное расширение дискреционных полномочий Президента РФ, предусмотренное конституционными поправками, не отвечает конституционному принципу правовой определенности, широта дискреционных полномочий главы государства препятствует адекватному выявлению содержания его конституционных функций, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе реализации властных полномочий, усиливают дисбаланс в системе разделения властей и ослабляют механизм «сдержек и противовесов». Выстраивание конструктивного взаимодействия между Правительством и Федеральным Собранием возможно при условии появления у палат Федерального Собрания реальных рычагов воздействия на Правительство и отдельных его членов, а также с сокращением зависимости Правительства от исключительно президентского расположения, прежде всего за счет его опоры на доверие парламентского большинства.

## Заключение

На современную доктрину конституционализма и разделения и единства государственной власти активное влияние оказывают теоретико-правовые основы и практика конституционализации права и правопорядка. В доктрине также отмечается, что разделение властей подвержено влиянию политического режима, который складывается не только из правовых, но и неформальных практик, при этом в поликратических режимах роль главы государства постепенно снижается, а в автократиях – президентская власть обрастает новыми полномочиями и выделяется за рамки трех властей в отдельную власть<sup>348</sup>. С этой точки зрения, конституционная реформа 2020 года усиливает персонификацию власти и подвергает эрозии разделение властей<sup>349</sup>. Вместе с тем, следует акцентировать внимание на том, что в процессе конституционного строительства в России и мире произошел отход от «канонической» интерпретации принципа разделения властей как властной триады законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, что связано с появлением в конституционном механизме разных стран дополнительных ветвей власти, среди которых особо стоит указать на власть главы государства. Конституционная система разделения властей в России отвечает требованиям сильной президентской власти, находящейся вне законодательной, исполнительной и судебной власти и наделенной арбитражно-координирующей функцией. Однако в отечественной властной системе присутствует дисбаланс в пользу Президента РФ, связанный с сочетанием у главы государства арбитражно-координационных функций с существенными полномочиями в сфере исполнительной власти. Конституционная реформа 2020 года этот дисбаланс усиливает.

Результаты решенных задач позволили сформулировать следующие выводы.

---

<sup>348</sup> Кондрашев, А.А. Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления / А.А. Кондрашев // Российский юридический журнал. – 2020. - № 4. – 9-20.

<sup>349</sup> Кондрашев, А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустрашимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. - № 3. – С. 18-29.

1. Можно выделить три основных научных подхода к пониманию природы принципа разделения властей: 1) институциональный подход, в основе которого лежит представление о разделении властей как о разделении государственной власти на органы, самостоятельно и независимо осуществляющие возложенные на них властные полномочия; 2) разделение властей как разделение государственной власти на несколько самостоятельных, суверенных властей; 3) разделение властей как «разделение труда», делегирование части функций от верховного полновластного суверена иным органам, производным от верховного органа. Институциональный подход представляется наиболее обоснованным и отвечающим условиям демократического конституционализма, поскольку в условиях провозглашения народного суверенитета единый источник власти предполагает единство государственной власти, поэтому разделение властей следует понимать как разделение осуществления власти различными самостоятельными органами, в связи с чем особого внимания требует дальнейшее развитие институциональной самостоятельности и независимости ветвей власти. Политико-правовая культура народов и особенности исторического развития конституционных государств трансформировали идеи о разделении властей доконституционного периода, в результате чего сформировались различные модели разделения властей, обобщив которые можно свести к трем: 1) «гибкой»; 2) «жесткой»; 3) «смешанной».

2. Влияние учения о разделении властей на современную доктрину конституционализма обусловлено связью идеи о разделении властей как гарантии индивидуальной и политической свободы с теорией писаной конституции, рассматриваемой в качестве предела осуществления государственной власти. В эпоху Нового времени начинается конституционализация принципа разделения властей, который ранее был предметом размышлений философов и богословов на страницах исторических, философских и политико-правовых трактатов. Конституционализация разделения властей инициировала процесс перехода к современному демократическому конституционализму, поскольку означало ограничение прерогатив главы государства, появление и расширение полномочий

органов народного представительства. При этом, принцип разделения властей обогатил конституционализм идеей ограниченного правления, в том числе от полновластия народа. Воля большинства не должна посягать на индивидуальную свободу, соответственно рассосредоточение власти между различными органами призвано обеспечить безопасность личности, ограничить суверена. Современная конституция должна содержать правовые гарантии ограничения государственной власти. В качестве таких гарантий выступает разделение властей, «работающее» на защиту свободы и прав человека. Кроме того, учение о разделении властей способствовало реализации таких элементов современного конституционализма как верховенство конституции, верховенство правового закона и его отграничение от подзаконного акта. Положение о верховенстве конституции невозможно провести без разделения властей, которое привело к обособлению законодательной власти от власти исполнительной, в результате отличием первой стало, ее осуществление органом народного представительства или при его непосредственном участии совместно с главой государства (в парламентарных монархиях) в то время как власть исполнительная возлагалась на правительство и главу государства. Конституция стала приниматься органом народного представительства либо октроировалась монархом, однако ее изменение могло быть осуществлено только при участии органа народного представительства. Принцип законности и верховенство правового закона, отграничение закона от подзаконного акта также возможно осуществить только в условиях разграничения властей, подзаконности исполнительной власти. Электронный документооборот вносит существенные коррективы в модель разделения и взаимодействия властей. Публичные функции могут быть реализованы и квазигосударственными или негосударственными органами, которые вступают в конкуренцию с традиционными ветвями власти. Появление института Общественной палаты в Российской Федерации и распространение практики организации общественных палат в субъектах Российской Федерации говорит о том, что парламент также утрачивает монополию на звание общенационального общественного форума, представляющего все население. Электронная демократия позволяет принимать



управленческие решения гражданами непосредственно, в связи с чем возможно сужение полномочий органов исполнительной и законодательной власти. Развитие информационных технологий позволит обеспечить возможность народу как учредительной власти включаться в непрерывный процесс принятия публично-властных решений.

3. Формирование и развитие моделей разделения властей в системе отечественного конституционализма связано с конституционными проектами различных государственных деятелей и мыслителей. Обоснование необходимости распределения властей и проектирование его моделей в конституционных проектах можно рассматривать в качестве первого этапа развития разделения властей в отечественном конституционализме. Начало второго этапа развития связано с конституционализацией принципа разделения властей в период 1905-1917 гг., что связано с появлением Основных государственных законов 1906 года, которые по сравнению с прежним порядком установили более четкое распределение власти, при этом с данным установлением сочеталось наличие монарха, который соединял в своем лице все виды власти. Февральская революция продолжила это направление государственного развития, которое было прервано Октябрьской революцией. Советское конституционное строительство основывалось на отказе от разделения властей как принципа организации власти и связано с идеей о концентрации власти в советах как органах диктатуры пролетариата, а затем как органах всех трудящихся. Этот период можно назвать периодом идейного и нормативного отрицания принципа разделения властей. Следующий период: 1985-1993 года, характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативных правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь, после многолетнего отрицания в советском государственном праве. Учреждение в 1991 году института президентства в России и образование Конституционного Суда свидетельствовало о реальном выделении и укреплении механизма государственной власти России наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями. О характере взаимоотношений различных

властей и их правовом исследовании свидетельствуют многочисленные научные статьи, различные нормативные правовые акты. Данный период отличался тем, что шло постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, движение в сторону восприятия многих признаков государственности, функционирующих на основе принципа разделения властей. Вместе с тем, указанному периоду присущи непоследовательность и противоречивость, поскольку в период конституционного строительства 1989-1993 гг. присущие разделению властей элементы системы «сдержек и противовесов» действовали не в полной мере, наряду с принципом разделения властей представительные органы продолжали именоваться высшими органами государственной власти, а множественные конституционные поправки, принятые законодательной властью создавали нетипичные модели республиканской формы правления, приводили к дисбалансу и конфликту ветвей власти. Новый этап развития принципа разделения начинается с 1993 года, в связи с принятием 12 декабря 1993 года новой Конституции РФ, которая провозглашает принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя страны

4. Конституционализация принципа разделения и взаимодействия властей осложнялась «победным» характером Конституции РФ 1993 года, заложившим основу для дисбаланса властного каркаса в пользу института главы государства. Особенности конституционализации статуса федеральных органов государственной власти отвечают целям формирования системы президентского конституционализма, а использование демократических процедур, в особенности выборов главы государства, призвано осуществить не только легитимацию президентской власти, но и поставить на один уровень с законодательно-представительным парламентом. Избрание Президента РФ на всенародных выборах обеспечивает главе государства легитимацию не меньшей степени, чем легитимность Федерального Собрания, а в условиях отсутствия высокой явки избирателей на парламентские выборы, мандат Президента РФ оказывается даже более весомым. Конституционализация статуса федеральных органов государственной власти требует согласования и балансировки конституционных

ценностей народовластия, прав и свобод человека, разделения властей, территориальной целостности и безопасности государства. Такое согласование ценностей может потребовать сужения возможностей для проявления плебисцитарной демократии. Требуется согласования с конституционными ценностями стабильности и непрерывности осуществления государственной власти и порядок временного исполнения обязанностей главы государства. Наделение Председателя Правительства РФ статусом исполняющего обязанности Президента РФ соответствует российским государственно-правовым традициям с доминированием исполнительной власти в системе разделения властей, отвечает потребностям сохранения внутривластной стабильности, однако создает дисбаланс властей, воспроизводит монархический президентский конституционализм с персоналистским правлением, не обеспечивает развитие политической конкуренции с акцентом на усиление институтов. Совершенствование механизма передачи власти и временного исполнения президентских обязанностей может быть направлено в сторону уточнения конституционного текста в части указания на иное, помимо Председателя Правительства РФ должностное лицо, которому поручается временное исполнение обязанностей главы государства в случае невозможности их исполнения Председателем Правительства РФ. Таким лицом может быть Председатель Совета Федерации, как руководитель постоянно действующей, не подлежащей роспуску, законодательной палаты. Укреплению демократического конституционализма будет также способствовать расширение перечня конституционных оснований для досрочного прекращения полномочий главы государства, к числу которых стоит отнести смерть главы государства, а также объявление его безвестно отсутствующим. Включение в конституционный механизм данных оснований гарантируют своевременное проведение досрочных выборов, что необходимо для демократической легитимации президентской власти.

5. Конституционно-правовой статус Президента РФ обусловлен особенностью его положения в системе власти, поскольку он выведен за рамки

разделения властей, установленные в статье 10 Конституции РФ. Существует два основных подхода к определению места Президента РФ в системе властных институтов: 1) президент как часть исполнительной ветви власти; 2) президент не входит во властную триаду законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Можно констатировать формирование в российской конституционной системе самостоятельной президентской власти, поскольку комплексный анализ конституционных положений, а также практики законодательной и судебно-интерпретационной конституционализации статуса Президента РФ показывает, что функции и полномочия главы государства выходят за рамки исполнительной власти. При этом конституционные функции главы государства, прописанные в Основном законе крайне абстрактно, способствуют росту подразумеваемых полномочий Президента РФ. Такие полномочия трансформируют институт президентства в основной, главный властный институт, определяющий стратегический курс государства и способный конкурировать с парламентом и судебной властью в реализации ими конституционных целей государства. Наличие подобных функций и подразумеваемых полномочий оправдано и отвечает необходимости достижения конституционных целей и ценностей устойчивого развития государства, нормального функционирования властей, охраны Конституции, прав и свобод, поскольку, во-первых, Президент РФ, избранный непосредственно народом с использованием мажоритарной системы, имеет высокое доверие, мандат на определение государственного курса. Федеральное Собрание, состоящее из депутатов от отдельных избирательных округов, различных партий и представителей субъектов федерации, фрагментарно, а в условиях отсутствия культуры политического диалога и компромисса, отсутствии традиции партийной политической культуры и нежеланием партий брать на себя ответственность за стратегические решения, парламент не способен стать местом определения основных направлений политики государства. Во-вторых, решения Конституционного Суда РФ играют большую роль в механизме защиты Конституции РФ, однако их исполнимость в конечном счете зависит от принудительной силы государства, которой судебная

власть не располагает, поэтому реализация конституционно-гарантийной функции в полной мере возможна лишь при условии президентского гарантирования, имеющего для этого все необходимые конституционно-правовые средства.

6. Федеральное Собрание в силу основ конституционного строя России не может рассматриваться как единственный орган, выражающий народный суверенитет, чем принципиально отличается от высшего законодательного и представительного органа власти советского периода – Верховного совета. В части 1 статьи 11 Конституции прямо указано на то, что Федеральное Собрание является одним из органов, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. В то время как согласно статье 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы публичной власти. То есть парламент делит осуществление суверенитета с иными органами. Федеральное Собрание единственный федеральный законодательный орган. Вместе с тем, Федеральное Собрание не может рассматриваться как «верховный», «высший» или «первый» орган в системе государственной власти, предопределяющий функционирование иных органов. Это обусловлено и принципом разделения властей, и тем, что главный результат деятельности законодательной власти – полноценный (вступивший в силу и действующий) федеральный закон является не актом парламента, а выражением совместной воли палат Федерального Собрания и главы государства. Конституционные прерогативы главы государства в законодательном процессе позволяют сделать вывод о том, что глава государства наряду с Федеральным Собранием участвует в осуществлении законодательной власти, поскольку именно с его подписью увязывается вступление закона в силу. Усилению влияния Президента РФ и исполнительной власти на парламент способствует порядок формирования Совета Федерации, который за годы существования палаты претерпел значительные изменения. С точки зрения соответствия принципу разделения властей возникает вопрос о правомерности участия в Совете Федерации представителей от исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также научную дискуссию вызывает институт представителей Российской Федерации в Совете

Федерации как с точки зрения принципа разделения властей (представителей Российской Федерации в парламент назначает Президент) так и с точки зрения концепции парламентского бикамерализма в федеративном государстве («верхняя» палата федерального парламента состоит не только из представителей регионов, но и из представителей всей Федерации). Формирование верхней палаты нуждается в дальнейшем совершенствовании и конкретизации. Дополнительной законодательной регламентации требует порядок назначения Президентом представителей Российской Федерации в Совете Федерации. Следует наделить политические партии, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом вносить главе государства кандидатуры представителей Российской Федерации в Совете Федерации.

7. В процессе конституционализации статуса федерального правительства произошла трансформация его статуса от органа, действующего при Президенте РФ к самостоятельному органу, осуществляющему исполнительную власть. Однако Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ предусматривается осуществление Правительством исполнительной власти под общим руководством Президента РФ. Данная конституционная поправка не меняет существенным образом статус Правительства РФ, а лишь закрепляет на уровне конституционных положений сложившуюся практику. Кроме того, конституционный текст до поправки 2020 года также содержал нормы, прежде всего, закрепляющие кадровые полномочия главы государства в отношении Правительства РФ (назначение и отставка), которые позволяли Президенту РФ осуществлять общее руководство деятельностью Правительства РФ. Статус Председателя Правительства РФ ослабляется конституционными поправками 2020 года которыми предусматривается что, во-первых, отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставку всего Правительства РФ, во-вторых, отставка Председателя без отставки Правительства РФ не влечет пересмотр структуры федеральных органов исполнительной власти, в-третьих, освобождение от должности министров осуществляется Президентом РФ без участия главы Правительства РФ. Новая редакция статьи 113 Конституции РФ

устанавливает, что Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента не только организует работу Правительства РФ, но и несет персональную ответственность за его деятельность перед Президентом РФ. В совокупности с конституционной новацией о том, что Президент РФ самостоятельно определяет органы, которыми руководит Правительство РФ и органы, которыми руководит Президент РФ, можно говорить о том, что конституционные изменения 2020 года трансформируют статус Председателя Правительства РФ от главы Правительства РФ в сторону своего рода заместителя Президента РФ по социально-экономическим вопросам. Требуется совершенствования механизм разграничения компетенции между Правительством РФ и Президентом РФ, поскольку с одной стороны, конституционная компетенция Правительства РФ распространяется на все сферы государственного управления, с другой стороны, глава государства в силу своего конституционного статуса концентрирует особое внимание на отдельных отраслях государственного управления, в результате чего складывается дуализм исполнительной власти, в котором Правительству РФ отводится роль органа, ответственного за социально-экономическое и социально-культурное развитие государства. Практика государственного управления показывает сужение конституционной компетенции Правительства РФ, что обусловлено расширением полномочий президентской администрации по контролю и определению политики в социально-экономической и социально-культурной сферах государственного управления. Формирование структуры президентской администрации дублирующей в значительной степени структуру федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о недоверии главы государства Правительству РФ, о неспособности последнего к качественной реализации президентских инициатив, а также о трансформации конституционных функций Президента РФ от программно-политических к исполнительно-распорядительным. Указанные противоречия в процессе конституционализации статуса федерального правительства как самостоятельного органа, осуществляющего исполнительную власть, диктует необходимость

совершенствования конституционной ответственности Правительства РФ за реализацию президентского курса и ненадлежащее исполнение возложенных на Правительство РФ конституционных обязанностей.

8. Конституционализация и практика осуществления механизма «сдержек и противовесов» в системе взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания осложняется доминированием Президента РФ и слабостью позиций Федерального Собрания в процессе взаимодействия властей, что проявляется, во-первых, в неопределенности границ президентского нормотворчества и возможности конкуренции между Президентом РФ и Федеральным Собранием в сфере регулирования общественных отношений; во-вторых, в широте дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечении безопасности, в которой парламент осуществляет лишь общее законодательное регулирование без возможности осуществления мероприятий по парламентскому контролю. Назначение и освобождение «силовых» министров, формирование внешней и оборонной политики и политики в сфере безопасности осуществляется за пределами Федерального Собрания, у которого отсутствуют реальные рычаги воздействия на принятия ключевых решений. В-третьих, такая форма взаимодействия главы государства и нижней палаты как согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ по той процедуре, которая представлена в действующей Конституции РФ, не способствует равновесию ветвей власти свойственной смешанной модели разделения властей. Замена конституционной формулы, предусмотренная конституционной поправкой 2020 года, «дача согласия» на «утверждение» кандидатуры Председателя Правительства РФ не меняет баланса властей в пользу Государственной Думы, поскольку сохраняет для РФ возможность в случае трехкратного отклонения кандидатур назначить Председателя Правительства РФ единолично. Данная конституционная новелла не ограничивает Президента РФ, однако позволяет разделить ответственность за неэффективную работу Правительства между Президентом РФ и Думой. Тем самым Президент РФ переносит с себя на парламент часть ответственности за Правительство РФ, что в



рамках действующей модели разделения властей не имеет правовой логики, поскольку Правительство РФ реализует политику Президента РФ, а не парламента. Конституционные новеллы 2020 вносят серьезный дисбаланс и так не в сбалансированную систему отношений «Президент-Федеральное Собрание», глава государства получает эксклюзивное полномочие инициировать предварительный конституционный контроль за законами, принимаемыми парламентом, получая фактически право «второго вето», а также лишают (в пользу Президента РФ) Совет Федерации полномочия по назначению и освобождению Генерального прокурора. Кроме того, практика конституционного правосудия показывает, что все пограничные полномочия, которые прямо не отнесены к компетенции Федерального Собрания высший орган конституционного правосудия относит к компетенции Президента РФ. Преодоление дисбаланса властного каркаса могло бы быть связано, во-первых, с законодательным установлением правотворческой компетенции главы государства, посредством указания на то, что правовые акты главы государства издаются им для реализации его властных полномочий, предусмотренных Основным законом и текущим законодательством; во-вторых, с законодательным закреплением права парламентского большинства вносить Президенту РФ кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ; в-третьих, ограничением возможности роспуска Государственной Думы в течение первого года после ее избрания в связи с трехкратным несогласием палаты с представленной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ.

9. Взаимодействие и взаимные «сдержки и противовесы» во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ выстраиваются в действующем конституционном механизме таким образом, что Правительство РФ занимает изначально слабые позиции и имеет ограниченные возможности в реализации государственной политики, в то время как смешанная модель разделения и взаимодействия властей предполагает наличие самостоятельного правительства, пользующегося поддержкой парламентского большинства и способного проводить свой курс независимо от главы государства. Конституция

РФ выводит Президента РФ за рамки исполнительной власти, в то же время другие статьи наделяют Президента РФ полномочиями по руководству Правительством РФ. В связи с этим, можно заключить, что Правительство РФ и иные исполнительные органы не охватывают всю конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти. Президент РФ, не являясь органом исполнительной власти, обладает компетенцией в сфере исполнительной власти исходя из особенностей своего конституционно-правового статуса и в целях реализации механизма системы «сдержек и противовесов». Эти полномочия позволяют ему воздействовать на Правительство РФ. Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ еще более ослабляет позиции Правительства РФ во взаимоотношениях с главой государства, поскольку главе Правительства РФ отведена роль «технического» председателя, который не определяет работу правительства и федеральных министерств, не может предлагать кандидатов на должность министров «силового блока». При этом осуществляется дифференциация министров и фрагментация Правительства РФ на президентский блок министров и правительственный. Членов Правительства РФ Президент РФ отстраняет по своей инициативе, а не по предложению Председателя Правительства РФ. Ослаблению роли Правительства РФ способствует и возможное перераспределение функций между Правительством РФ и Государственным Советом РФ, который согласно конституционной поправке будет заниматься не только обеспечением согласованного взаимодействия ветвей власти, но и определять приоритеты социально-экономического развития страны, что традиционно относится к ведению Правительства РФ.

10. Механизм «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях парламента и правительства не содержит эффективного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Ограниченный характер парламентского контроля говорит о политической безответственности Правительства РФ перед органом народного представительства и слабости позиций высшего исполнительного органа в отношениях с главой государства, так как, с одной стороны, у Государственной Думы отсутствует реальная возможность выразить

свою позицию в отношении правительственного курса ввиду угрозы роспуска палаты, с другой стороны, Правительство РФ не может опираться на поддержку парламентского большинства, поскольку само его существование зиждется не на доверии парламента, а на расположении главы государства. Независимость функционирования Правительства РФ от доверия парламентского большинства отвечает требованиям стабильности исполнительной власти, поскольку в условиях отсутствия устойчивой традиции парламентской политической культуры и партий, готовых брать ответственность за формирование исполнительной власти, невозможно обеспечить непрерывную работу государственного аппарата без парламентско-правительственных кризисов. Вместе с тем, ограниченный характер парламентского контроля в отношении министров и исполнительной власти в целом, снижает эффективность работы Правительства РФ, не обеспечивает влияние органа народного представительства на правительственный курс, на реализацию законодательных положений, принимаемых Федеральным Собранием, не способствуют установлению режима взаимной ответственности парламента и Правительства РФ. Конституционные поправки 2020 году не ввели конституционной ответственности исполнительной власти перед законодательной властью, а также не усилили роль Правительства РФ и его Председателя. Основные властные полномочия по роспуску Государственной Думы и отставке Правительства РФ остаются у главы государства, что отвечает требованиям политической стабильности, сильной президентской власти и соответствует логике системы президентского конституционализма. Однако чрезмерное расширение дискреционных полномочий Президента РФ, предусмотренное конституционными поправками, не отвечает конституционному принципу правовой определенности, широта дискреционных полномочий главы государства препятствует адекватному выявлению содержания его конституционных функций, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе реализации властных полномочий, усиливают дисбаланс в системе разделения властей и ослабляют механизм «сдержек и противовесов». Выстраивание конструктивного взаимодействия между Правительством РФ и

Федеральным Собранием возможно при условии появления у палат Федерального Собрания реальных рычагов воздействия на Правительство РФ и отдельных его членов, а также с сокращением зависимости Правительства РФ от исключительно президентского расположения, прежде всего за счет его опоры на доверие парламентского большинства.

Указанные выводы, дают основания сформулировать следующие предложения по совершенствованию правового регулирования:

1. Внести изменения в части 2 и 3 статьи 92 Конституции РФ. Часть 2 статьи 92 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.». Часть 3 статьи 92 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. При невозможности Председателя Правительства Российской Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Совета Федерации; при невозможности Председателя Совета Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Государственной Думы. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.». (См.: Приложение 1).

2. Внести изменение в части 3 и 4 статьи 117 Конституции РФ. Части 3 и 4 статьи 117 изложить в следующей редакции:

«3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации

Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент Российской Федерации в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации.». (См.: Приложение 2).

3. Статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» дополнить частью 1.1. следующего содержания:

«1.1. Предложение о кандидате на должность Председателя Правительства Российской Федерации может вноситься Президенту Российской Федерации политической партией, список кандидатов которой получил большинство депутатских мандатов в Государственной Думе относительно списков кандидатов иных политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе в результате выборов депутатов Государственной Думы.». (См.: Приложение 3).

Данные предложения по совершенствованию принципа разделения властей в конституционном механизме России способны обеспечить, в конечном счете, рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур, и на этой основе повысит эффективность всего механизма управления государственными делами.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****I. Нормативно-правовые акты и иные официальные  
документы**

1. Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 г. Всенародным голосованием (ред. от 14.03.2020) // Рос. газета. – 04.07.2020. - № 144.

2. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // Рос. газета. – 31.12.2008. - № 267.

3. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ // Рос. газета. – 07.02.2014. - № 27.

4. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ // Рос. газета. – 23.07.2014. - № 163.

5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 16.03.2020. - № 55.

6. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 23.07.1994. - № 138-139.

7. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 06.01.1997. - № 3.

8. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный

закон от 06.11.2020 № 4 ФКЗ // Рос. газета. - 09.11.2020. - № 251.

9. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ // Рос. газета. – 02.06.2001. - № 105.

10. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 02.02.2002. - № 21.

11. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 11.02.2011. - № 29.

12. О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ // Рос. газета. – 07.02.2014. - № 27.

13. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 // Рос. газета. - 18.02.1992. - № 39.

14. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ // Рос. газета. – 12.05.1994. - № 88.

15. О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности: федеральный закон от 23 июня 1995 года № 93-ФЗ // Рос. газета. – 30.06.1995. - № 125.

16. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ // Рос. газета. – 06.06.1996. - № 106.

17. О гражданской обороне: федеральный закон от 12 мая 1998 года № 28-ФЗ // Рос. газета. – 19.02.1998. - № 32-33.

18. О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ // Рос. газета. – 05.06.2002. - № 100.

19. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ // Рос. газета. – 29.12.2005. - № 294.

20. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ //

Рос. газета. – 29.12.2010. - № 295.

21. О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Рос. газета. – 30.12.2010. - № 296.

22. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ // Рос. газета. – 07.12.2012. - № 283.

23. О счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05 апреля 2013 года №4-ФЗ // Рос. газета. - 2013. – 10.04.2013. - №77.

24. О парламентском контроле: федеральный закон от 07 мая 2013 года № 77-ФЗ // Рос. газета. – 14.05.2013. - № 100.

25. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 8 марта 2015 года // Рос. газета. – 11.03.2015. № 49.

26. О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств: федеральный закон от 4 июня 2018 года № 127-ФЗ // Рос. газета. – 06.06.2018. - № 121.

27. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 15 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»: федеральный закон от 4 июня 2018 года № 133-ФЗ // Рос. газета. – 06.06.2018. - № 121.

28. О Государственном совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ // Рос. газета. – 11.12.2020. - № 280.

29. О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 года №660 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - 17 мая. - №20. - Ст. 1757.

30. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти:



указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 // Рос. газета. – 12.03.2004. - № 50.

31. Регламент Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 260 // СЗ РФ. - 2004. - №18. - Ст. 1765.

32. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 // Рос. газета. – 13.05.2008. - №100.

33. Вопросы Следственного комитета Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 года № 1182 // Рос. газета. – 28.09.2010. - № 218.

34. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 // Рос. газета. – 07.04.2016. - № 73.

35. Высочайший манифест от 6 августа 1905 года // Полное собрание законов Российской империи. - Собр. III. - Т. XXV. – Отд. 1-е. - 1908. - Ст. 26656. - С. 637-638.

36. Высочайший манифест от 17 октября 1905 года // Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства. - 18.10.1905. - № 221.

37. Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Полное собрание законов Российской Империи. – Собр. III. – Т. XXV. - Отд. 1-е. – 1905. – Ст. 27805.

38. Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 года // КонсультантПлюс: Версия Проф. [Электрон. ресурс] / АО «КонсультантПлюс».

39. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. - № 15.

## II. Монографии, учебные пособия

40. Абашмадзе, В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика: монография / В.В. Абашмадзе. –Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. – 51 с.
41. Авакьян, С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 т. / С.А. Авакьян. - Москва: Юристъ, 2005. - Т. 2. – 778 с.
42. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание - парламент России: монография / С.А. Авакьян. - Москва: Российский юридический издательский дом, 1999. - 432 с.
43. Авдеев, Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография /Д.А. Авдеев. – Тюмень: Тюменский государственный университет, 2015. – 244 с.
44. Автономов, А.С. Избирательная власть: монография / А.С. Автономов. - Москва: Права человека, 2002. – 81 с.
45. Аптекер, Г. Американская революция 1763-1783 гг.: монография / Г. Аптекер. – Москва: Наука, 1962. – 589 с.
46. Аристотель. Сочинения в четырех томах / Аристотель. - Москва: Философское наследие, 1983. - Т. 4. – 832 с.
47. Арутюнян, А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности: монография / А.А. Арутюнян. – Москва: Норма, 2013. – 160 с.
48. Астафичев, П.А. Институт народного представительства в современной России: монография / П.А. Астафичев. - Орел: Орловский государственный университет, 2003. – 291 с.
49. Астафичев, П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы: монография / П.А. Астафичев. – Орел: Орловский государственный университет, 2004. – 364 с.
50. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. - Москва: Норма, 2018. – 768 с.
51. Баев, В.С. Институт парламентаризма в современной России:

монография / В.С. Баев. - Москва: Институт сравнительной политологии Российской академии наук, 2004. – 97 с.

52. Барнашов, А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение: монография / А.М. Барнашов. – Томск: Томский университет, 1988. – 102 с.

53. Баренбойм, П.Д. Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России: монография / П.Д. Баренбойм. – Москва: ЛУМ, 2020. – 48 с.

54. Баренбойм, П.Д. 3 000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: монография / П. Баренбойм. - Москва: Белые альвы, 1995. – 176 с.

55. Бондарчук, Р.Ч. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительной власти: курс лекций / Р.Ч. Бондарчук, Е.И. Машаров. - Москва: РПА Минюста России, 2013. – 72 с.

56. Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – Москва: Юрист, 2013. – 184 с.

57. Васецкий, Н.А. Основы парламентаризма в России: учебник / Н.А. Васецкий. - Москва: Современная гуманитарная академия, 2010. – 233 с.

58. Ворошилов, Н.Н. Критический обзор учения о разделении властей: монография / Н.Н. Ворошилов. - Ярославль, 1872. – 461 с.

59. Высшие представительные органы власти в СССР / Москва: Наука, 1968. – 400 с.

60. Галицков, В.А. Конституционно-правовая характеристика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / В.А. Галицков. - Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2012. – 140 с.

61. Гессен, В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен; [сост., автор вступ. ст. и коммент. А.Н. Медушевский]. – Москва: РОССПЭН, 2010. – 496 с.

62. Горобец, В.Д. Парламент Российской Федерации: монография / В.Д. Горобец. - Москва: Академия МВД России, 1998. – 216 с.
63. Градовский А.Д. Начала русского государственного права в 2-х т. / А.Д. Градовский. – Москва: Зерцало, 2006. - Т. 1. – 470 с.
64. Гранкин И.В. Парламент России: монография / И.В. Гранкин. - Москва:Консалтбанкир, 1999. – 303 с.
65. Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций / И.В. Гранкин. - Москва: ИНФРА-М, 2010. – 336 с.
66. Деев Н.Н. Политические взгляды американских федералистов: монография / Н.Н. Деев. - Москва: ИГиП АН СССР, 1976. – 160 с.
67. Дёгтев, Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев. - Москва: Юристъ, 2005. – 237 с.
68. Демишель, А. Институты и власть во Франции. Институциональные формы государственно-монополистического капитализма / Под ред. М.А. Крутоголова. - Москва: Прогресс, 1977. – 232 с.
69. Дзидзоев, Р.М. Правительственная власть: российское измерение / Р.М. Дзидзоев. - Краснодар: КубГУ, 2010. – 117 с.
70. Дмитриев, Ю.А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива: монография / Ю.А. Дмитриев, А.М. Николаев. – Москва: Профобразование, 2002. – 838 с.
71. Добрынин, Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: в 2 т. / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2016. – Т. 2. – 956 с.
72. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 425 с.
73. Енгибарян, Р.В. Конституционное право: учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. – Москва: Юристъ, 2002. – 554 с.
74. Загидулин, Р.А. Конституционные основы деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации в современный период / Р.А. Загидулин. – Хабаровск:

ТОГУ, 2010. – 197 с.

75. Зорькин, В.Д. Конституционно-правовое развитие России: монография / В.Д. Зорькин. – Москва: Норма: Инфра-М, 2011. – 719 с.

76. Зорькин, В.Д. Россия и конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки: монография / В.Д. Зорькин. – Москва: Норма, 2007. – 399 с.

77. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: монография / Под ред. А.С. Автономова. – Москва: Новая правовая культура, 2004. – 564 с.

78. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития: монография / Отв. ред. И.Л. Бачило. – Москва: Юристъ, 1998. – 437 с.

79. Кистяковский, Б.А. Философия и социология права / Б.А. Кистяковский. – Санкт-Петербург: РХГИ, 1998. – 799 с.

80. Карасев, А.Т. Конституционно-правовая ответственность лиц, замещающих высшие федеральные должности в Российской Федерации: монография / А.Т. Карасев, А.В. Крысанов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2015. – 98 с.

81. Ковалевский, М.М. От прямого народовластия к представительному правлению и от патриархальной монархии к парламентаризму: монография / М.М. Ковалевский. – Т. III. – Москва: Изд-во И.Д. Сытина, 1906. – 293 с.

82. Козлова, Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е.Кутафин. – Москва: Проспект, 2019. – 592 с.

83. Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А. Томсинова. – Москва: Зерцало, 2004. – 312 с.

84. Колюшин, Е.И. Конституционное право России: курс лекций / Е.И. Колюшин. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 416 с.

85. Комарова, В.В. Глава государства, региона Российской Федерации: монография / В.В. Комарова, Ш.Б. Магомедов. – Москва: ОКТЬ, 1999. – 318 с.

86. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 1007 с.

87. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. - Москва: Волтерс Клувер, 2007. – 608 с.

88. Конституционное законодательство России / Под. общ. ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: Городец, 1999. – 382 с.

89. Конституционное право России: учебник / под. общ. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 671 с.

90. Конституционное совещание: стенограммы. Материалы. Документы. / Под общ. ред. С.А. Филатов, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. – Москва: Юрид. лит., 1995, 1996.

91. Коркунов, Н.М. Указ и закон / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. – 416 с.

92. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. - Москва: РОССПЭН, 2010. – 519 с.

93. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург: Изд-во М.М. Стасюлевича, 1909. - Т. 2. – 749 с.

94. Корф, С.А. Русское государственное право. Часть 1 / С.А. Корф. – Москва: поставщик двора Его Величества – товарищество «Скоропечатни А.А. Левенсон», 1915. - 321 с.

95. Котляревский, С.А. Избранные труды / С.А. Котляревский. - Москва, РОССПЭН, 2010. – 702 с.

96. Котляревский, С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. - Москва: Зерцало-М, 2014. – 392 с.

97. Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: учебное пособие / И.А. Кравец. - Москва: Маркетинг, 2000. – 368 с.

98. Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И.А. Кравец. – Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. – 360 с.

99. Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа: монография / М.А. Краснов. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 180 с.
100. Краснов, М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом: монография / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. - Москва: Институт права и публичной политики, 2008. – 232 с.
101. Крусс, В.И. Конституционализация права: основы теории: монография / В.И. Крусс. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 240 с.
102. Кутафин, О.Е. Глава государства: монография / О.Е. Кутафин. - Москва: Проспект, 2013. – 558 с.
103. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм: монография / О.Е. Кутафин. - Москва, Норма, 2008. – 542 с.
104. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. - Москва: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
105. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. – Санкт-Петербург: Тип. АО «Слово», 1910. - Т. 1. – 479 с.
106. Левин, И.Д. Современная буржуазная наука государственного права / И.Д. Левин. - Москва, 1960. – 397 с.
107. Левин, И.Д. Суверенитет: монография / И.Д. Левин. - Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2003. – 371 с.
108. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации: монография / В.О. Лучин. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
109. Макиавелли, Н. Избранные произведения / Н. Макиавелли. - Ростов на Дону, 1998. – 574 с.
110. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник / В.В. Маклаков. - Москва: Инфотропик Медиа, 2012. – 865 с.
111. Могунова, М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика / М.А. Могунова. – Москва: РГГУ, 2001. – 350 с.
112. Монтескье, Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье. - Москва: Мысль, 1999. – 674 с.

113. Мордкович, С.В. Конституционно-правовая характеристика института президентства в Российской Федерации / С.В. Мордкович, А.Н. Мещеряков. - Челябинск, 2003. – 250 с.
114. Нудненко, Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации / Л.А. Нудненко. – Москва: Юрлитинформ, 2017. – 317 с.
115. Овсепян, Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI века) / Ж.И. Овсепян. - Ростов на Дону: Ростовский университет, 2006. – 591 с.
116. Окуньков, Л.А. Институт президентства в системе государственной власти России: монография / Л.А. Окуньков. – Москва: Издательский дом Международного университета в Москве, 2015. – 570 с.
117. Ориу, М. Основы публичного права / М. Ориу. - Москва: ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
118. Осин, В.В. Правомочен ли Президент России обеспечить исполнение судьями требований Конституции Российской Федерации и иных законов? / В.В. Осин. – Москва: Юрлитинформ, 2012. – 56 с.
119. Папаян, Р.А. Христианские корни современного права / Р.А. Папаян. – Москва: Норма, 2002. – 416 с.
120. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И.М. Степанова. – Москва: Юристъ, 2000. – 391 с.
121. Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. - Москва: Издательство Государственной Думы, 2013. – 400 с.
122. Полибий. Всеобщая история в сорока книгах / Полибий. - Москва: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2004. - 572 с.
123. Правительство в зарубежных странах: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – Москва: Ось-89, 2007. – 240 с.
124. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. - Москва: Норма, 2005. – 607 с.
125. Проблемы общей теории права и государства: учебник / Под общ. ред.



В.С. Нерсесянца. – Москва: Норма, Инфра-М, 1999. – 832 с.

126. Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. - Москва: Норма, 2012. - С. 258.

127. Радченко, В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации / В.И. Радченко. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – 320 с.

128. Разделение властей: история и современность: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. - Москва: Юрайт, 2004. - 2-е издание. – 428 с.

129. Романенко, В.Б. Трансформация разделения властей социального государства постсоветской России / В.Б. Романенко. - Ростов на Дону: ИПО ПИ ЮФУ, 2012. – 488 с.

130. Романов, Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность: учебное пособие / Р.М. Романов. - Москва: МИРОС, 2002. – 295 с.

131. Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты: монография / В.Н. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.

132. Румянцев, О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993) / О.Г. Румянцев. – Москва: Издательство РГ, 2018. – 400 с.

133. Руссо, Ж.Ж. Об общественном договоре / Ж.Ж. Руссо. - Москва: Пресс, 2000. – 543 с.

134. Савоськин, А.В. Представительная (законодательная) власть в России: история и современность / А.В. Савоськин. – Нижний Тагил: Центр подготовки персонала Евраз-Урал, 2010. – 224 с.

135. Соболев, С. Об истинном монархическом мирозерцании / архиепископ Серафим (Соболев). – Москва: Диоптра, 2002. – 544 с.

136. Смольяков, А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика / А.А. Смольяков. - Санкт-Петербург: ГУАП, 2011. – 215 с.

137. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В.

Смирнягин. – Москва: Институт права и публичной политики, 2003. – 454 с.

138. Спиридонов, Л.И. Теория государства и права: учебник / Л.М. Спиридонов. – Москва: проспект, 1996. – 304 с.

139. Суворов, В.Н. Глава Российского государства (правовой статус, положение в системе власти) / В.Н. Суворов. – Москва, 2000. – 214 с.

140. Тихомиров, Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. - Москва: Юридическая литература, 1968. – 199 с.

141. Тихомиров, Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения / Л.А. Тихомиров. – Москва, 1993. – 192 с.

142. Ушаков, Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования: учебное пособие / Н.А. Ушаков. – Москва: ИГиП РАН, 1997. – 62 с.

143. Хутинаев, И.Д. Институт президента и проблемы формы государства: монография / И.Д. Хутинаев. - Москва: Российская академия управления, 1994. – 40 с.

144. Цицерон. О государстве / Цицерон. - Москва: Мысль, 2002. – 782 с.

145. Чеботарев, Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации: монография / Г.Н. Чеботарев. - Тюмень: Тюменский университет, 1997. – 218 с.

146. Чепунов, О.И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты / О.И. Чепунов. - Москва: Социум, 2010. – 290 с.

147. Чесноков, А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации / А.С. Чесноков. - Москва: Рос. гос. торг.-эконом. ун-т, 2005. – 458 с.

148. Чиркин, В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. - Москва: Норма, 2009. - 144 с.

149. Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. - Москва: Норма, 2010. – 240 с.

150. Чиркин, В.Е. Государствоведение: учебник / В.Е. Чиркин. - Москва:

МПСУ; Воронеж: МОДЭК, 2012. – 479 с.

151. Чиркин, В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 336 с.

152. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. - Москва: Юристъ, 2008. – 213 с.

153. Чичерин, Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин. - Москва: Зерцало, 2006. – 536 с.

154. Чичерин, Б.Н. О народном представительстве: монография / Б.Н. Чичерин. – Москва: ООО «Рекламное агентство «РазДваТри», 2014. – 536 с.

155. Чичерин, Б.Н. Философия права / Б.Н. Чичерин. - Москва, 1990. – 655 с.

156. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва: Юрист, 2001. – 292 с.

157. Шалланд, Л.А. Русское государственное право / Л.А. Шалланд. - Москва, 1908. - 269 с.

158. Шахрай, С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай. – Москва: Наука, 2013. – 919 с.

159. Шевцов, В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая / В.С. Шевцов. - Москва: ПолиграфОпт, 2004. – 399 с.

160. Шмитт, К. Политическая теология / К. Шмитт. – Москва: КАНОН-пресс-Ц, 2000. – 335 с.

161. Шершеневич, Г.Ф. Общее учение о праве и государстве / Г.Ф. Шершеневич. - Москва, 1908. – 159 с.

162. Эбзеев, Б.С. Введение в Конституцию России / Б.С. Эбзеев. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 559 с.

163. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. – Москва: Проспект, 2014. – 336 с.

164. Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – Москва: Юридическая литература, 1995. – 176 с.

### III. Научные статьи

165. Авакьян, С.А. О возможных и конституционно-легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 3. – С. 2-6.

166. Авдеев, Д.А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? / Д.А. Авдеев // Государство и право. – 2014. - № 4. – С. 39-46.

167. Авдеев, Д.А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) / Д.А. Авдеев // Государство и право. – 2015. - № 2. – С. 27-34.

168. Ализода, З. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма / З. Ализода // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 5. - С. 55-59.

169. Авдеев, Д.А. Российский вариант принципа разделения властей / Д.А. Авдеев // Право и политика. – 2013. - № 13. – С. 1796-1803.

170. Баглай, М.В. Правовое государство: от идеи к практике / М.В. Баглай // Коммунист. - Москва, 1989. - №6. - С. 3-7.

171. Безруков, А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 21. - С. 2-4.

172. Варлен, М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект / М.В. Варлен // Lex Russica. – 2013. - № 12. – С. 1342-1353.

173. Гранкин, И.В. Сущность российского парламентаризма / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - № 4. – С. 27-32.

174. Ежегодник конституционной экономики. - 2018: сборник статей / Отв. ред. С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. – Москва: ЛУМ, 2018. – 440 с.

175. Зазнаев, О.И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции / О.И. Зазнаев // Казанский социально-гуманитарный вестник. - 2020. - № 2 (43). - С. 19-25.

176. Игнатенкова, К.Е. К вопросу о месте и роли Президента Российской Федерации в системе публичной власти / К.Е. Игнатенкова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. - № 2. – С. 209-212.

177. Карасев, А.Т. Механизм парламентского контроля в системе персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации / А.Т. Карасев, А.В. Крысанов // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2014. - № 2. – С. 3-14.

178. Карасев, А.Т. Представительная власть в Российской Федерации: вопросы теории / А.Т. Карасев // Социум и власть. – 2011. - № 4 (32). – С. 81-84.

179. Карасев, А.Т. Представительная власть как вид публичной власти / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, А.С. Морозова // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 135-140.

180. Карасев, А.Т. Представительная (законодательная) власть в системе разделения властей в РФ (общая характеристика) / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. - № 13 (68-2). – С. 242-246.

181. Карасев, А.Т. Становление парламентаризма в России (октябрь 1905июнь 1907 г.) / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Российский юридический журнал. – 2002. -№ 4 (36). – С. 156-162.

182. Киреев, В.В. Конституционные риски, обусловленные особенностями разделения властей в современной России / В.В. Киреев // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 1 (4). – С. 152-154.

183. Киреев, В.В. Общесоциальные, экономические и политические ценности конституционно-правовой реформы / В.В. Киреев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2007. - № 12 (90). – С. 11-16.

184. Киреева, Е.Ю. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации / Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова // Конституционное и

муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 37-40.

185. Кичалюк, О.Н. Указы, указания и поручения Президента Российской Федерации: сравнительно-правовая характеристика / О.Н. Кичалюк // Конституционное развитие России: межвузовский сб. науч. ст. / Саратовская гос. юрид. акад. – Саратов, 2013. – Вып. 13. С. 65-69.

186. Кожевников, О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры / О.А. Кожевников // Российский юридический журнал. – 2014. - № 4 (97). - С. 134-141.

187. Кожевников, О.А. Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации / О.А. Кожевников // Право и образование. – 2008. - № 8. - С. 74-81.

188. Колосова, Н.М. Современная модель института Президента Российской Федерации: преемственность и развитие / Н.М. Колосова // Юридический вестник Самарского университета. - 2020. - Т. 6. - № 1. - С. 116-122.

189. Комарова, В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) / В.В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. - 2020. - Т. 15. - № 8 (117). - С. 22-31.

190. Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации: Материалы международной науч.-практ. конф. в 2-х т. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. – Москва: Российская академия правосудия, 2010. – Т. 1. – 396 с.

191. Кондрашев, А.А. Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления / А.А. Кондрашев // Российский юридический журнал. – 2020. - № 4. – 9-20.

192. Кондрашев, А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. - № 3. – С. 18-29.

193. Кондрашев, А.А. Конфликт конституционных ценностей в теории и практике конституционного правосудия в России / А.А. Кондрашев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. - № 4 (33). – С. 21-29.

194. Кондрашев, А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2012. - № 5. – С. 21-33.

195. Кравец, И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 1. – С. 4-7.

196. Кравец, И.А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России / И.А. Кравец // Право и политика. – 2014. - № 9 (177). – С. 1432-1458.

197. Кравец, И.А. Конституционная репрезентация: проблемы идентификации и совершенствования публичного политического представительства / И.А. Кравец // Вестник Томского государственного университета. - 2018. - № 433. – С. 186-198.

198. Кравец, И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации / И.А. Кравец // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. - № 1. – С. 131-147.

199. Кравец, И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века / И.А. Кравец // Право и политика. - 2018. - № 4. – С. 60-106.

200. Кравец, И.А. Конституция и ценности конституционализма как мега-парадигмы / И.А. Кравец // Государство и право. – 2018. - № 12. – С. 44-55.

201. Кравец, И.А. О понимании и судьбе монархического бикамерализма в России в начале XX века / И.А. Кравец // Политика и общество. – 2014. - № 9 (117). – С. 1082-1094.

202. Кравец, И.А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации / И.А. Кравец // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. - № 4 (45). - С. 65-78.

203. Кравец, И.А. Российский республиканизм и проблема разделения

властей / И.А. Кравец // Право и политика. – 2016. - № 1 (193). – С. 28-39.

204. Кравец, И.А. Ценность конституционной телеологии и конституционная легитимность политического и идеологического многообразия: доктрина и практика / И.А. Кравец // Российский журнал правовых исследований. – 2015. - № 3 (4). – С. 80-99.

205. Кравченко, Л.А. Парламент как институт представительной демократии / Л.А. Кравченко // Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 2. - С. 22-28.

206. Краснов, М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? / М.А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. - № 4 (83). – С. 1-13.

207. Краснов, М.А. Конституционные страхи / М.А. Краснов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 6. – С. 3-11.

208. Краснов, М.А. «Нейтральная власть» Б. Констана и «президентский арбитраж» Ш. де Голля / М.А. Краснов // Государство и право. - 2017. № 6. - С. 60-69.

209. Краснов, М.А. Президент в экономике: эффект «компетенционной гравитации» / М.А. Краснов // Общественные науки и современность. – 2014. - № 1. – С. 77-92.

210. Краснов, М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента / М.А. Краснов // Государство и право. – 2015. - № 1. – С. 5-16; № 2. – С. 5-17.

211. Краснов, М.А. Создание Конституции России как особый случай эффекта «Path dependence» / М.А. Краснов // Труды по Россиеведению: сб. науч. тр. – Вып. 6. – 2016. – С. 85-128.

212. Крусс, В.И. Вектор конституционализации: российское правоведение на пути к идентичности / В.И. Крусс // Юридическая наука и практика. – 2019. - Т. 15. – № 2. – С. 5-19.

213. Крусс, В.И. Диалектика конституционализации и взаимодействие правовых систем в контексте глобализации / В.И. Крусс // Российский



юридический журнал. – 2014. - № 5 (98). - С. 26-38.

214. Крусс, В.И. Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации / В.И. Крусс // Российский юридический журнал. – 2013. № 3 (90). - С. 79-87.

215. Крусс, В.И. Конституционная компаративистика в системе юридического образования / В.И. Крусс // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. - № 6 (73). - С. 45-56.

216. Крусс, В.И. Цели и актуальность конституционной модернизации механизма формирования судейского корпуса в Российской Федерации / В.И. Крусс // Юридический вестник ДГУ. – Т. 17. – 2016. - № 1. - С. 38-46.

217. Кузьмин, А.Г. Формирование концепции судебной власти в контексте защиты прав и свобод субъектов правовых отношений / А.Г. Кузьмин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. - № 2. – С. 94-98.

218. Кузьмин, А.Г. Этапы конституционализации российской судебной системы / А.Г. Кузьмин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2015. - № 1. – С. 63-71.

219. Лузин, В.В. К вопросу о форме правления в России в начале XX века / В.В. Лузин // Вестник МГУ. – Сер. 11. Право. – 1994. - № 1. – С. 70-76.

220. Мамут, Л.С. Публичная власть неделима // Философия права и конституционализм / Отв. ред. В.Г. Графский. – Москва: ИГиП РАН, 2009. - С. 51-60.

221. Медушевский, А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства / А.Н. Медушевский // Публичная политика. 2020. - Т. 4. - № 1. - С. 43-66.

222. Окуньков, Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) / Л.А. Окуньков // Журнал российского права. – 2001. - № 2. – С. 3-10.

223. Окуньков, Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования / Л.А. Окуньков // Законодательство. – 2000. - № 12. – С. 59-67.

224. Осетров, С.А. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации / С.А. Осетров // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 37-40.

225. Очерки парламентского права: сборник статей / Под ред. Б.Н. Топорнина. - Москва: Институт государства и права Российской академии наук, 1993. – 179 с.

226. Проблемы народного представительства в Российской Федерации: сборник статей / Под ред. С.А. Авакьяна. - Москва: Московский университет, 1998. – 181 с.

227. Разделение властей и парламентаризм: сборник статей / Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко. - Москва: ИГиП РАН, 1992. – 127 с.

228. Савоськин, А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / А.В. Савоськин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2007. - № 2 (80). – С. 18-26.

229. Савоськин, А.В. Независимость судебной власти в свете конституционной реформы / А.В. Савоськин, В.А. Руколеев // Сибирский антропологический журнал. – 2020. - № 3. – 285-291.

230. Сафина, С.Б. Стабильность конституционной системы Российской Федерации как фактор построения правового государства / С.Б. Сафина // Правовое государство: теория и практика. – 2013. - № 2 (32). - С. 76-82.

231. Старцев Я.Ю. Поручения Президента РФ: анализ инструмента дискреционной власти // *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. - 2000.- № 2. –С. 139-158.

232. Трофимова, Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности российского парламента: основные деликты / Г.А. Трофимова // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 6. – С. 38-42.

233. Умнова-Конюхова, И.А. Принцип конституционной сдержанности: содержание и особенности реализации / И.А. Умнова-Конюхова, И.А. Алешкова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. - № 9. – С. 20-25.

234. Фадеев, В.И. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоритические аспекты / В.И. Фадеев // Право и государство. - 2008. - №6. (42). - С. 37-46.

235. Черкасов, П.П. Наполеон III – император французов / П.П. Черкасов // Новая и новейшая история. – 2012. - № 3. – С. 197-216.

236. Шмавонян, Г.А. Юридический характер президентской власти в российской системе разделения властей // Конституционный строй России: сборник статей / под. ред. Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедева. - Москва, 2003. - Выпуск четвертый. – С. 130-169.

#### **IV. Диссертации и авторефераты диссертации**

237. Аккаева, Х.А. Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аккаева Халимат Алиевна. – Санкт-Петербург, 2005. – 21 с.

238. Ашаев, Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ашаев Дмитрий Сергеевич. – Москва, 2003. – 27 с.

239. Николаев, А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Николаев Андрей Михайлович. – Москва, 2002. – 30 с.

240. Овчинников, В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Овчинников Валентин Алексеевич. – Санкт-Петербург, 2002. – 24 с.

241. Осетров, С.А. Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Осетров Сергей Анатольевич. – Челябинск, 2010. – 28 с.

242. Павличенко, Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Павличенко Нина Михайловна. – Москва, 1999. – 22 с.

243. Соколов, В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соколов Василий Михайлович. – Москва, 2011. – 28 с.

244. Суходольский, Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Суходольский Григорий Михайлович. – Казань, 2019. – 29 с.

## **V. Правоприменительная практика**

245. О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 3-2 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1994. - № 6.

246. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года № 2-П // СЗ РФ. - 1995. - № 16. - Ст. 1451.

247. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от

9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 года № 10-П // Рос. газета. – 1995. - № 155. – 11 августа.

248. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П // Рос. газета. – 1996. - № 20. – 1 февраля.

249. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П // Рос. газета. - 1996. - № 33. – 17 февраля.

250. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года № 10-П // Рос. газета. – 1996. - №83. – 5 мая.

251. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 № 11-П // Рос. газета. - 1996. - № 90. – 15 мая.

252. По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда

Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П // СЗ РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 348.

253. По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 197 «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 1997 года № 3-П // Рос. газета. – 1997. - № 39. – 26 февраля.

254. По делу о соответствии Конституции Российской Федерации пунктов 8 и 9 постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 479 «Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменении ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 6-П // Рос. газета. – 1997. - № 69. – 8 апреля.

255. По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 1998 года № 11-П // Рос. газета. – 1998. - № 77. – 21 апреля.

256. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П // Рос. газета. – 1998. - № 247. – 29 декабря.

257. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П // Рос. газета. - 1999. - № 25. – 10 февраля.

258. По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 года № 15-П // Рос. газета. - 1999. - № 229. – 18 ноября.

259. По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 17-П // Рос. газета. - 1999. - № 249-250. – 16 декабря.

260. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 года № 9-П // Рос. газета. – 04.07.2001. - № 125. – 4 июля.

261. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П // Рос. газета. - 2005. - № 294. – 29 декабря.

262. По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года № 9-П // Рос. газета. – 06.12.2006. - № 274. – 6 декабря.

263. О проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласова:

постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П // СЗ РФ. - 2007. - №14. - Ст. 1741.

264. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П // Рос. газета. – 2012. - № 303. – 31 декабря.

265. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации 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: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037>

## **VI. Электронные ресурсы:**

266. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU // URL: <http://elibrary.ru/defaultx.asp>.

267. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru).

268. Официальный Сайт Конституционного Суда РФ // URL: [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru).

269. Официальный сайт Правительства Российской Федерации // URL: [government.ru](http://government.ru).



270. Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: kremlin.ru.

271. Судебные и нормативные акты РФ // URL: sudact.ru.

272. СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

**VII. Информационные, аналитические, статистические и иные материалы, материалы на иностранном языке, электронные ресурсы**

273. Almond, G.A. Functional Approach / G.A. Almond. – P. 37-38, 46.

274. Gerangelos, P.A. The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process. Constitutional Principles and Limitations / P.A. Gerangelos. - Oregon: Oxford and Portland, 2009. – 338 p.

275. Henderson J. The Constitution of the Russian Federation A Contextual Analysis / J. Henderson. – Oregon: Oxford and Portland, 2011. – 278 p.

276. Vibert F. Democracy and the New Separation of Powers / F.Vibert. - Cambridge University Press, 2007. – 199 p.

277. Vile, M.J.C. Constitutionalism and the separation of powers / M.J.C. Vile. - Liberty fund Indianapolis, 1998. – 455 p.

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА****к проекту закона Российской Федерации № \_\_\_\_\_ о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»**

Проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» предусматривается дополнить перечень случаев прекращения президентских полномочий досрочно таким случаем как «смерть», а также предлагается установить перечень лиц, которые временно исполняют обязанности Президента Российской Федерации, когда их не может исполнять Председатель Правительства Российской Федерации. К таким лицам предлагается отнести последовательно Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы.

Дополнение перечня случаев прекращения президентских полномочий досрочно необходимо в целях обеспечения своевременного проведения досрочных выборов главы государства. Установление перечня лиц последовательно исполняющих обязанности Президента Российской Федерации обусловлено целями обеспечения непрерывности осуществления президентской власти.

Соответствующие поправки вносятся в части 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации.

**ПЕРЕЧЕНЬ**

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации  
«О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»**

Принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» не потребует внесения изменений или отмены законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов.

**Проект закона Российской Федерации № \_\_\_\_\_ о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»**

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета. - 1993. - 25 декабря), (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ), следующие изменения:

1) часть 2 статьи 92 изложить в следующей редакции:

«2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.»;

2) часть 3 статьи 92 изложить в следующей редакции:

«3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. При невозможности Председателя Правительства Российской Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Совета Федерации; при невозможности Председателя Совета Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Государственной Думы. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.».

## Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации  
Москва, Кремль

---

« » \_\_\_\_\_ 2021 года № \_\_\_\_ -ФКЗ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить в первом чтении проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»;

2) комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству внести указанный законопроект на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении;

3) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить во втором чтении проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»;

2) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

«О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» (проект №\_\_\_\_ )

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

- 1) одобрить проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»;
- 2) направить указанный проект закона в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации

Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год

№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Совет Федерации Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

«О законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»

Рассмотрев одобренный Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации « » \_\_\_\_\_ 2021 года проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» в соответствии со статьями 108 и 136 Конституции Российской Федерации Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»;

2) считать принятым закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей»;

3) направить закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и временном исполнении его обязанностей» и настоящее постановление в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации \_\_\_\_\_

Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год

№ \_\_\_\_\_ - СФ

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции  
Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА****к проекту закона Российской Федерации № \_\_\_\_\_ о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»**

Проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» предусматривается установить обязанность Президента Российской Федерации после выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации, а также после отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации, принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Соответствующие поправки вносятся в части 3, 4, 6 статьи 117, часть 1 и 3 статьи 109 Конституции Российской Федерации.

**ПЕРЕЧЕНЬ**

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»**

Принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» потребует изменения Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

**Проект закона Российской Федерации № \_\_\_\_\_  
о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке  
Правительства Российской Федерации»**

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета. - 1993. - 25 декабря), (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ), следующие изменения:

1) часть 3 статьи 117 изложить в следующей редакции:

«3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации.»;

2) часть 4 статьи 117 изложить в следующей редакции:

«4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент Российской Федерации в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации.»;

3) в части 6 статьи 117 слова «предусмотренных частями 3-5 статьи 109 Конституции Российской Федерации» заменить словами «предусмотренных частями 4-5 статьи 109 Конституции Российской Федерации»;

4) часть 1 статьи 109 изложить в следующей редакции:

«1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случае, предусмотренном статьей 111, 112 Конституции Российской Федерации.»;

4) часть 3 статьи 109 исключить.

## Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации

Москва, Кремль

« » \_\_\_\_\_ года № \_\_\_\_ -ФКЗ

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «Об отставке Правительства Российской Федерации»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить в первом чтении проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «Об отставке Правительства Российской Федерации»;

2) комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству внести указанный законопроект на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении;

3) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации

Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год

№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «Об отставке Правительства Российской Федерации»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить во втором чтении проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № \_\_\_\_\_ «Об отставке Правительства Российской Федерации»;

2) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

«О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» (проект № \_\_\_\_ )

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

- 1) одобрить проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»;
- 2) направить указанный проект закона в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Совет Федерации Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

«О законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»

Рассмотрев одобренный Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации « » \_\_\_\_\_ 2021 года проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» в соответствии со статьями 108 и 136 Конституции Российской Федерации Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1) одобрить проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»;

2) считать принятым закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации»;

3) направить закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об отставке Правительства Российской Федерации» и настоящее постановление в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - СФ

\_\_\_\_\_

Проект Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту федерального конституционного закона «О внесении изменения в**  
**статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве**  
**Российской Федерации»**

Проектом федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусматривается дополнить статью 7 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» новой частью.

Предлагается конкретизировать процедуру назначения Председателя Правительства Российской Федерации. Проектом предусматривается институт парламентских предложений главе государства о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ.

Данная поправка позволит учитывать мажоритарный фактор в нижней палате парламента и формировать правительство парламентского большинства.

**ПЕРЕЧЕНЬ**

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»**

Принятие Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» не потребует внесения изменений или отмены законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов.

Проект  
Вносится Президентом Российской Федерации

**Федеральный конституционный закон «О внесении изменения в  
статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве  
Российской Федерации»**

Статья 1

Внести в статью 7 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» изменение, дополнив ее частью 1.1. следующего содержания:

«1.1. Предложение о кандидате на должность Председателя Правительства Российской Федерации может вноситься Президенту Российской Федерации политической партией, список кандидатов которой получил большинство депутатских мандатов в Государственной Думе относительно списков кандидатов иных политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе в результате выборов депутатов Государственной Думы.».

Статья 2

Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации  
Москва, Кремль  
« » \_\_\_\_\_ года № \_\_\_\_-ФКЗ

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте федерального конституционного закона № \_\_\_\_\_ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить в первом чтении проект федерального конституционного закона № \_\_\_\_\_ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации.

2. Направить указанный законопроект Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии Государственной Думы, во фракции в Государственной Думе, в Правительство Российской Федерации.

Установить, что поправки к указанному законопроекту направляются в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству в семидневный срок со дня принятия настоящего Постановления.

3. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству доработать указанный законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении.

4. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации

Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год

№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О проекте федерального конституционного закона № \_\_\_\_\_ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить во втором чтении проект федерального конституционного закона № \_\_\_\_\_ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации.

2. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству внести указанный законопроект на рассмотрение Государственной Думы в третьем чтении.

3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Государственная Дума Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О федеральном конституционном законе «О внесении изменения в статью 7  
Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской  
Федерации» (проект № \_\_\_\_\_ )

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации  
постановляет:

1. Одобрить федеральный конституционный закон «О внесении изменения в  
статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской  
Федерации» (проект № \_\_\_\_ ).

2. Направить указанный Федеральный конституционный закон в Совет  
Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации

Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год

№ \_\_\_\_\_ - ГД

\_\_\_\_\_

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Совет Федерации Федерального Собрания**  
**Российской Федерации**

№ \_\_\_\_\_

О федеральном конституционном законе «О внесении изменения в статью 7  
Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской  
Федерации»

Рассмотрев одобренный Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации « » \_\_\_\_\_ 2021 года федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

2. Считать принятым федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Москва « » \_\_\_\_\_ 2021 год  
№ \_\_\_\_\_ - СФ

\_\_\_\_\_