

*Берсенева Антон Аркадьевич, студент 1 курса магистратуры, факультет «Институт философии и права», кафедра конституционного права, муниципального права, конституционного судебного процесса и государственного, муниципального управления, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет.
Россия, г. Новосибирск*

РАЗВИТИЕ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Аннотация: Статья посвящена положению Президента РФ в разделении властей до конституционной реформы 2020 года и после нее. Отмечается, что победа Ельцина Б.Н. в политическом кризисе 1993 г. предопределила доминирующее положение Президента РФ в системе разделения властей. Прошло уже почти 30 лет, но ситуация не только не изменилась в пользу балансирования законодательной и судебной власти, а наоборот, идёт по пути усиления дисбаланса в сторону президентской власти. В статье анализируются роль Президента РФ в системе исполнительной власти, тенденция к постоянному увеличению его полномочий. По итогам проведенного исследования предложены изменения в законодательство, сделан вывод о необходимости ограничения организационной зависимости прокуратуры РФ от Президента РФ.

Ключевые слова: Президент РФ, конституционная реформа 2020 года, скрытые полномочия, исполнительная власть, Правительство РФ, принцип разделения властей.

Annotation: The article is devoted to the position of the President of the Russian Federation in the separation of powers before and after the constitutional reform of 2020. It is noted that the victory of Boris Yeltsin in the political crisis of 1993

predetermined the dominant position of the President of the Russian Federation in the system of separation of powers. Almost 30 years have passed, but the situation has not only not changed in favor of balancing the legislative and judicial authorities, but on the contrary, it is on the path of increasing the imbalance towards the presidential power. The article analyzes the role of the President of the Russian Federation in the system of executive power, the tendency to a constant increase in his powers. Based on the results of the study, amendments to the legislation were proposed, and a conclusion was made about the need to limit the organizational dependence of the Prosecutor's Office of the Russian Federation on the President of the Russian Federation.

Keywords: The President of the Russian Federation, the constitutional reform of 2020, hidden powers, executive power, the Government of the Russian Federation, the principle of separation of powers.

С момента принятия Конституции РФ не утихают споры о том, принадлежит ли глава государства к исполнительной ветви власти. Сторонники одного подхода утверждали, что, несмотря на наличие у Президента РФ полномочий исполнительной власти, нельзя относить его к последней. Помимо них у главы государства имеются полномочия других ветвей власти, что вполне коррелируется с одним из его направлений деятельности по обеспечению функционирования и взаимодействия органов государственной власти, закрепленным в ч. 2 ст. 80 Конституции [16, с. 26]. Слишком идеализированная модель, не соответствующая даже первоначальной редакции Конституции.

Большинство исследователей сходилось во мнении, что формально Президент не входит ни в одну из ветвей власти, но фактически относится к исполнительной. М.А. Краснов и И.Г. Шаблинский отмечали не соответствие Президента РФ статусу главы исполнительной власти, поскольку согласно Конституции РФ ее осуществляет Правительство РФ, Президент РФ именуется главой государства и никак более, а также структуру федеральных органов исполнительной власти и состав Правительства глава государства формирует на

основании предложений его Председателя. Однако таковым они его признают, потому что в действительности «он руководит всей системой органов исполнительной власти, формально возглавляемой Правительством РФ» [3].

Э.В. Краснов вообще ставит под сомнение эффективность выведения главы государства из триады властей, ведь это «позволяет ему по умолчанию вобрать все те полномочия, которые прямо не отнесены к какой-либо из ветвей власти» [4, с. 81]. Трудно полностью согласиться с такой позицией, поскольку, если предусмотреть соответствующие сдержки для президента, то такая система может быть весьма действенной (например, французская модель разделения властей). Однако, учитывая российскую правовую действительность с ее явным перекосом в сторону исполнительной власти, данная позиция весьма убедительна.

Ещё одним веским доказательством сильного дисбаланса в разделении властей являются обширные полномочия Президента и их постоянное увеличение. В первоначальной редакции Конституции РФ он является ее гарантом, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства, может председательствовать на заседаниях Правительства или отправить его в отставку, формирует Совет Безопасности РФ и возглавляет его, руководит внешней политикой, является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил РФ, осуществляет помилование и др.

В феврале 2014 года были внесены поправки в Конституцию РФ, в результате чего глава государства приобрел новые полномочия: представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должность и внесение предложений об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора (ранее такой порядок предусматривался только в отношении генпрокурора), назначение и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. В июле 2014 года получил еще одно

конституционное полномочие по назначению и освобождению представителей Российской Федерации в Совете Федерации.

При этом основным способом увеличения полномочий Президента является внесение изменений в законодательные акты. Так, «с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1999 г. глава государства получил 164 новых полномочия» [14, с. 132]. В начале XXI века Президент получил еще ряд широких полномочий: контроль глав исполнительной власти субъектов (полномочия по отстранению их от должности) и законодательных собраний субъектов Федерации (полномочия по их роспуску); представление кандидатур Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов в палаты Федерального Собрания для назначения и отстранения их от занимаемых должностей (2004-2007 годы); назначение на должность и освобождение от нее Председателя Внешэкономбанка (2007 год); представление Совету Федерации для назначения и отстранения от должностей Председателя Конституционного Суда и двух его заместителей (2009-2010 годы); назначение и отстранение от должности Председателя Следственного комитета (2011 год) [14, с. 131-132]. Следовательно, практически все государственные органы в стране находятся в организационной зависимости от главы государства, что является очевидным нарушением принципа разделения властей.

Такому стремительному расширению компетенции способствовало снисходительное отношение Конституционного Суда РФ в виде узаконивания концепции «подразумеваемых (скрытых)» полномочий. Впервые такие полномочия за Президентом РФ были признаны в Постановлении КС РФ по делу о применении вооруженных сил в чеченском конфликте [10, с. 64]. В этом акте указано: «Конституция Российской Федерации определяет вместе с тем, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83 - 89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции,

согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам РФ» [11].

Суть дела заключалась в том, что указами главы государства ограничивались конституционные права и свободы граждан путем использования Вооруженных Сил РФ на ее территории без введения чрезвычайного положения, указ Президента о котором утверждается Советом Федерации. Значит, фактически глава государства проигнорировал порядок взаимодействия органов государственной власти в данном вопросе и нарушил конституционно закрепленный принцип разделения властей.

Справедливо замечает В.О. Витрук в своем особом мнении к этому постановлению: «Признание существования «скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента Российской Федерации в условиях действия только что принятой федеральной Конституции и писаных законов, конкретизирующих нормы Конституции Российской Федерации, означает неправомерное расширение полномочий Президента Российской Федерации как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства» [11].

В целом, ученые-конституционалисты отрицательно относятся к увеличению президентских полномочий, потому что это подрывает равновесие между ветвями власти [6, с. 123-125; 13, с. 311]. До конституционной реформы 2020 года в юридической литературе отмечалась историко-правовая традиция в наличии сильного руководителя с обширными полномочиями: «Доминирование главы государства, который не включается в структуру исполнительной власти, но наделяется широким перечнем характерных для неё полномочий, свидетельствует о преемственности неизжитой традиции сильной единоличной власти (в имперский период – монархической, а в советский – неформальной монократической) в истории России» [2, с. 29-30]. С внесением поправок следует констатировать, что мы не только не отходим от этой традиции, а укрепляем ее...

Если обратиться к пояснительной записке к проекту закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов

организации публичной власти», то можно заметить, что в части взаимодействия органов государственной власти указывается на усиление роли Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного Суда [12]. Но ни слова не говорится об изменении влияния Президента на ветви власти, а оно серьезно повысилось.

Прежде всего, стоит обратить внимание на то, что теперь не только фактически Президент руководит исполнительной властью (как отмечалось раньше в юридической науке), а уже формально за ним закреплено данное полномочие. Так, согласно новой редакции ч. 1 ст. 110 Конституции РФ Правительство реализует исполнительную власть под общим руководством Президента. Конституционный Суд РФ считает, что в «предлагаемой редакции Правительство Российской Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти» [9].

Однако не трудно заметить изменение подхода к главе исполнительной власти при сравнительном анализе соответствующих статей федеральных конституционных законов о Правительстве РФ. Если ранее статья 1 содержала в своем названии формулировку «высший исполнительный орган государственной власти РФ» [8], то в новой редакции – «орган публичной власти» [7]. Кроме того, в этой же статье закреплялось, что Правительство возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ, что отсутствует в новом законе. На наш взгляд, эти факты свидетельствуют о значительном занижении положения Правительства в структуре исполнительной власти.

Выглядят несостоятельными аргументы сопредседателя рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ П.В. Крашенинникова о том, что данная поправка не означает закрепление за Президентом статуса главы исполнительной власти: «Периодически президент возглавляет заседания правительства, которые проходят под его руководством, а внесение поправки в Конституцию придаст этому руководству юридический статус» [5]. Однако в соответствии с п. «б» ст. 83 Конституции РФ право председательствовать на заседаниях Правительства имелось у главы

государства. Поправками 2020 года этот пункт был дополнен общим руководством Правительством, но право председательствовать не было исключено. Значит, это не тождественные понятия и позицию П.В. Крашенинникова нельзя признать обоснованной.

Слияние президентской и исполнительной власти отмечается и в научном сообществе: «После внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. Президенту РФ фактически отводится главенствующая роль в системе исполнительной власти... Широкий объем полномочий Президента РФ в отношении исполнительной власти, фактическое влияние на Правительство РФ и с недавних пор – конституционное закрепление руководящей роли Президента РФ в системе исполнительной власти - все это позволяет говорить об интеграции президентской власти в структуру исполнительной» [15, с. 154].

Исключение из ст. 113 Конституции положения о том, что глава правительства определяет основные направления его деятельности, еще один аргумент в пользу нашей позиции. Теперь Председатель Правительства лишь организует его работу в соответствии с распоряжениями и поручениями главы государства. Определение основных направлений деятельности отнесено к полномочию Председателя Правительства ФКЗ «О Правительстве РФ», однако понижение уровня регламентации настораживает.

При рассмотрении поправок во втором чтении в Государственной Думе В.В. Путин особо подчеркнул, что в современных реалиях парламентская форма правления не может быть у нас использована [1]. Трудно не согласиться с таким суждением, в тоже время, это не означает, что мы должны еще больше усиливать президентскую власть. Определенные сдержки для Президента предусмотрены в новой редакции Конституции РФ (они будут рассмотрены в следующих параграфах), но они не соизмеримы с новыми противовесами главы государства.

Таким образом, Конституция РФ 1993 г. изначально предполагала такую модель разделения властей, при которой Президент РФ обладает обширными полномочиями, присущими различным ветвям власти. В науке не утихали споры относительно места главы государства в системе разделения властей:

возглавляет исполнительную власть или представляет особую «президентскую»? На наш взгляд, организационная зависимость большинства государственных органов от Президента, постоянное увеличение его полномочий, свойственных исполнительно-распорядительной деятельности, вынуждают отнести его к исполнительной власти. Закрепление за Президентом в ходе конституционной реформы 2020 года полномочия по общему руководству Правительством ставит его во главе исполнительной власти.

В завершении исследования хотелось бы представить ряд конкретных предложений:

1) необходимо ограничить организационную зависимость прокуратуры РФ от Президента РФ. Для этого необходимо ввести прежний порядок формирования, существовавший до 2014 года: Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента, его заместители – Советом Федерации по представлению Генерального прокурора, прокуроры субъектов РФ – Генеральным прокурором по согласованию с субъектами РФ (освобождаются без такого);

2) следует вернуть старую редакцию ст. 110 Конституции РФ, в соответствии с которой исполнительную власть РФ осуществляет Правительство. Аналогично поступить со ст. 1 ФКЗ от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» со следующей формулировкой – «Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти РФ»;

3) предусмотреть в отношении актов главы государства институт контрасигнатуры.

Библиографический список:

1. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения 01.11.2021).

2. Кравец И.А. Российский республиканизм и разделение властей // Право и политика. № 1. 2016. С. 28-39.

3. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом [Электронный ресурс] // URL: <https://www.hse.ru/> (дата обращения: 25.10.2021).
4. Краснов Э.В. Принцип разделения властей в трудах отечественных ученых // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 6. С. 80-82.
5. Крашенинников разъяснил поправку об общем руководстве президента правительством // ООО «МИЦ Известия». URL: <https://iz.ru/> (дата обращения: 01.11.2021).
6. Матросов С.Н., Петров В.Р. Разделение властей в Российской Федерации: теория и практика // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 2. С. 123-125.
7. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
8. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
9. 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 РФ от 16.03.2020 № 1-3 [Электронный ресурс] URL: <https://legalacts.ru/> (дата обращения: 26.10.2021).
10. Панов А.А. Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6. С. 56-67.

11. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 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 г. № 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 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П [Электронный ресурс] // URL: <https://legalacts.ru/> (дата обращения: 27.10.2021).

12. Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 28.10.2021).

13. Пьянкова В.М. Принцип разделения властей в контексте Российской правовой действительности // Вопросы российской юстиции. 2020. № 5. С. 303-318.

14. Современные проблемы организации публичной власти / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

15. Фарикова Е.А. Современные проблемы организации публичной власти // Современная научная мысль. 2021. № 1. С. 153-157.

16. Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль // Общество и право. 2007. № 2. С. 24-30.