

*Д.А. Авдеев, к.ю.н., доцент, Тюменский государственный университет
(Тюмень, Россия)*

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Автор рассматривает процесс внесения конституционных поправок в 2020 году как начало конституционно-правовой реформы, одним из вариантов которой станет разработка и принятие новой российской Конституции в ближайшее время. В статье дается оценка конституционным изменениям в части организации и деятельности высших органов государственной власти — Президента, Правительства и Парламента, их взаимодействию в системе государственного управления. Делается вывод о конституционализации в Российской Федерации монархической формы правления, особенностью которой является концентрация властных полномочий по публичному управлению в руках главы государства, отсутствие «системы сдержек и противовесов». Это находит свое отражение в авторитаризме и централизме, проявляющиеся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти.

Ключевые слова: Конституция, конституционная реформа, публичная власть, форма правления.

CONSTITUTIONAL REFORM OF SELECTED ISSUES ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC AUTHORITIES

Abstract. The author considers the process of making constitutional amendments in 2020 as the beginning of a constitutional and legal reform, one of the options for which will be the development and adoption of a new Russian Constitution in the near future. The article assesses the constitutional changes in terms of the organization and activities of the highest bodies of state power — the President, the Government and the Parliament, their interaction in the public administration system. The conclusion is made about the constitutionalization in the Russian Federation of a monocratic form of government, a feature of which is the concentration of power for public administration in the hands of the head of state, the absence of a "system of checks and balances". This is reflected in authoritarianism and centralism, manifested in the dominance of the head of state in the system of higher state authorities, the imbalance of the principle of separation of powers, and the priority of the executive branch.

Keywords: constitution, constitutional reform, public authority, form of government.

2020 год отметился не только началом распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и новыми условиями жизни граждан в условиях пандемии, но и процессом изменения конституционного текста, который несмотря на казалось бы фрагментарный характер вносимых в Конституцию поправок, по сути, стал конституционно-правовой реформой, влекущий за собой не только совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Как пишет в своем исследовании Е.С. Аничкин, «трансформация конституционных норм может происходить и без формального вторжения в текст Основного закона», т.е. в данном случае

речь идет о «преобразовании Конституции»¹. Однако в этот раз преобразование Конституции носила сугубо трансформационный характер. По верному замечанию А.А. Кондрашева, данные конституционные поправки «существенно меняют конструкцию системы власти, установленной в 1993 г., вводя положения, конфликтующие с базовыми принципами, заложенными в главах 1, 2 и 9 Конституции»².

Процессы модернизации социально-экономических условий жизнедеятельности российского общества и трансформации отечественных государственно-правовых институтов, начавшиеся в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века, заложили основу для формирования в России новой модели организации публичной власти. Положения и принципы данной модели нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года. Однако несмотря на систему организации высших органов государственной власти, установленной Конституцией, до сих пор сложно на основе ее характерных черт и свойств определить отечественную форму государственного правления.

Споры противоборствующих политических сил в период разработки проекта Конституции Российской Федерации относительно будущей формы государственного управления с трудом находили компромисс в работе Конституционного Собрания. По итогам проектной работы результаты обсуждений были закреплены в соответствующих главах, посвященных статусу высших органов власти и управления — Президенту, Правительству и Парламенту, содержащих компетенционные полномочия данных органов и основы их взаимодействия. Российская Федерация определялась как государство с республиканской формой правления без определения ее вида. Это положило начало научных дискуссий и иных полемик, которые продолжаются до сих пор, относительно иденти-

¹ Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации: сущность и причины // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 323. С. 202.

² Кондрашев А.А. Конституционные поправки — 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраняемые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 19.

фикации отечественной формы правления, ее относимости к тому или иному виду.

Нельзя не отметить, что анализируя одни и те же положения конституционного текста, ученые-правоведы приходят к различным, а порой к диаметрально противоположным выводам относительно характеристики российской формы правления. Так, А.В. Мелехин считает, что формально (юридически) Россия — полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»³. А.Н. Мещеряков полагает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону Президента⁴. Академик Н.А. Сахаров говорил, что республиканская форма правления России обладает признаками «афро-азиатской модели президентства»⁵. Профессор И.А. Кравец обосновывает, что российская Конституция отражает процесс становления смешанной, или гибридной, формы правления, в которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»⁶.

Безусловно, нельзя не отметить, что конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации определяют первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования и в политической жизни страны, свидетельствуют о том, что Российская Федерация фактически развивается по модели президентской республики⁷. Следует отметить, что большая часть исследователей склонны характеризовать отечественную систему ор-

³ Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. с учеб.-метод. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

⁴ Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

⁵ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

⁶ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2001. С. 49.

⁷ Конституционное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2014. С. 126.

ганизации власти как суперпрезидентскую республику⁸. В частности, Ю.В. Соломанина аргументирует наличие в России всех признаков суперпрезидентской республики⁹.

В юридической литературе встречаются в достаточной степени обоснованные высказывания о том, что современную систему организации публичной власти в России отличает ряд характерных свойств, позволяющих говорить о специфичности отечественной формы правления, которая проявляется в ее ярко выраженной авторитарной направленности, в связи с чем форму правления можно представить в виде выборной дуалистической монархии с институтом престолопреемства¹⁰. Как писал профессор Л.Д. Воеводин, существующие у нас основы конституционного строя «скорее можно представить в форме некой «выборной монархии»¹¹. Правовое положение российского Президента и его приоритет по отношению к другим высшим органам государства, по замечанию В.И. Радченко, позволяет сделать вывод о существовании в России особой формы правления, во многом нетипичной для зарубежных стран¹².

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что анализ различного рода мнений и позиций ученых относительно модели организации высших органов государственной власти, которая лежит в основе отечественной формы правления, позволяет прийти к выводу, что одни характеризуют ее как смешанную (полупрезидентскую) республику, другие относят ее к президентской, третьи рассматривают ее как суперпрезидентскую, часть исследователей, учитывая особенности статуса Президента в системе публичной власти, его полномочия и функционал, говорят об особой форме правления. Таким образом, совокуп-

⁸ См. Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 34–42; Боброва Н.А. О форме правления России: прошлое, настоящее, перспективы // Государство и право. 2019. № 4. С. 20–30.

⁹ Соломанина Ю.В. Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

¹⁰ Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 6.

¹¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 256.

¹² См.: Конституционное право России: учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юрист, 2005. С. 240.

ность различного рода признаков и элементов видов республик, в основе которой лежит модель организации высших органов государственной власти, заложенная в Конституции Российской Федерации 1993 года, не позволяет со всей очевидностью и достоверностью идентифицировать отечественную форму правления¹³.

Выступая 15 января 2020 года с очередным ежегодным Посланием Федеральному Собранию, Президент отметил, что «Россия должна оставаться сильной президентской республикой»¹⁴, а конституционные поправки 2020 года направлены на конституционализацию высказанных тех или иных предложений главой государства и предусматривают ряд корректив в системе организации и взаимодействия высших органов государственной власти — Президента, Правительства, Федерального Собрания и Конституционного Суда. В этой связи нельзя не отметить, что форма правления Российской Федерации не отвечает признакам и существенным характеристикам президентской республики, а относимость ее большинством исследователей именно к президентскому виду республиканской формы правления обусловлена, на наш взгляд, сформировавшейся ярко выраженной значимостью и ролью главы государства в системе публичного управления. Вопрос о характеристике российской формы правления требует отдельного рассмотрения, в связи с чем мы продолжим анализировать конституционное реформирование отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти.

Итак, принятый 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁵, вызвал неоднозначные оценки ученых-правоведов. Однако, по нашему мнению, та часть конституционных поправок, которая касалась именно вопросов организации и взаимодействия органов власти и управления, а не соци-

¹³ Авдеев Д.А. Современная форма правления России // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96) С. 25–28.

¹⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

ально-экономической, культурно-идеологической и иных сфер, фактически закрепила (усилила) сложившуюся модель отечественной системы государственного управления. Иными словами, произошла конституционализация монархической модели государственного управления, особенностью которой является авторитаризм и централизм, проявляющиеся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными. При этом функциональные прерогативы Президента пронизывают все сферы государственного управления. Существование единого центра, которым выступает институт российского президентства, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 года констатируют данную систему организации власти¹⁶.

Итак, в чем же, собственно, проявляется монархизм отечественного государственного управления, который благодаря конституционным поправкам 2020 года получил свое закрепление на высшем юридическом уровне? Отвечая на этот вопрос, приведем несколько доводов.

Первое. Современный российский монархизм обусловлен особенностями правового положения Президента Российской Федерации, имеющий правовые рычаги воздействия, прежде всего, на органы, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность, которые подконтрольны ему. Конституционная норма ч. 1 статьи 110 это закрепляет, что федеральное Правительство осуществляет исполнительную власть общим руководством Президента.

Сложившаяся с момента принятия Конституции 1993 года модель организации системы высших органов власти и управления характеризуется дихото-

¹⁶ Авдеев Д.А. Монархизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 4. С. 32.

мической природой федеральной исполнительной власти¹⁷. Это означает, что президентские прерогативы и полномочия, с одной стороны, и компетенция Правительства во главе с его Председателем — с другой, образуют в своей совокупности исполнительно-распорядительную власть, в рамках которой идет четкое разделение президентской власти и правительственной, но под непосредственным президентским контролем. Это проявляется в следующем: во-первых, в том, что Правительство самостоятельно формируется Президентом. Замена необходимого «согласия» Государственной Думы на «утверждение» ничего не изменили в процедуре назначения Председателя Правительства, где последнее слово остается за главой государства. Во-вторых, определенная часть федеральных министров подчиняются в своей деятельности непосредственно Президенту, минуя Председателя Правительства, при этом они входят в состав Правительства Российской Федерации. В-третьих, Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства. В-четвертых, глава государства правомочен принимать решение об отставке как Председателя Правительства, так и любого из министров. При этом «утверждение» Государственной Думы на отставку не требуется. В-пятых, Президент имеет полное право отменить решения, принятые Правительством, если они противоречат Конституции, федеральным законам, а также его указам и распоряжениям.

Второе. Видоизменение (юридическая корреляция), а в конечном счете, отступление от ранее действующих норм, регламентирующих тот или иной порядок или же процедуру. Примерами такой юридической корреляции является замена прямых выборов глав субъектов Федерации в 2004 году на процедуру так называемого «назначения», что по сути умаляло пассивное избирательное право российских граждан на участие в управлении делами государства, и последующий возврат к прямым выборам в 2010 году с установлением возможности избирать глав субъектов Федерации не только населением соответствующе-

¹⁷ Авдеев Д.А. Дихотомия федеральной исполнительной власти в России // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета (15–16 октября 2021 года) / редкол.: Е.В. Позднякова (отв. ред.). Вып. 1. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2021. С. 10–14.

го субъекта Федерации, но и законодательным органом государственной власти региона.

Показательным примером может послужить постоянная модернизация избирательного законодательства, при этом происходит смена избирательной системы (на выборах в Государственную Думу в 2011 году смешанная система была заменена на пропорциональную). Еще одним примером является порядок формирования Совета Федерации, который менялся неоднократно и непоследовательно.

К числу подобных случаев юридической корреляции можно отнести также и процесс внесения изменений конституционных поправок в 2020 году, когда по сути не соблюдались требования Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁸. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 2 данного закона взаимосвязанные изменения конституционного текста охватываются одним Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Данное условие было соблюдено при внесении поправок в Конституцию в 2008 и 2014 годах, когда принимались отдельные Законы о поправках, содержащие взаимосвязанные изменения. В свою очередь, Закон о поправке 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁹ предусматривал 206 (!) изменений конституционного текста, которые, что очевидно, нельзя расценивать как взаимосвязанные, так как касались не только отдельных аспектов организации функционирования публичной власти, а затрагивали иные сферы социально-экономической жизни российского общества и ряд других положений, которые не связаны были с организацией и деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Нельзя не отметить, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 года предусматривал проведение обще-

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

российского голосования, которое не являлось необходимым для внесения поправок в главы с 3 по 8 Конституции.

Третье. Концентрация властных полномочий по государственному управлению в одном центре, который включает в себя Президента и органы пропрезидентского характера и свойства и, как следствие отсутствие «системы сдержек и противовесов». В отечественной системе государственного управления не имеются конституционно-правовые институты, которые могли бы выступать в роли сдерживающих элементов по отношению к главе государства, который сосредоточил в своих руках большой объем властных полномочий, что позволяет характеризовать российскую систему организации как авторитарную с доминирующей ролью президентских полномочий и прерогатив. Даже Председатель Конституционного Суда, который избирался судьями самостоятельно, в настоящее время его кандидатура представляется Президентом Совету Федерации для назначения.

Четвертое. Конституционная норма о единстве публичной власти также была неоднозначно воспринята учеными-правоведами, в особенности учеными-муниципалистами, которые ставили под сомнение самостоятельность и независимость местного самоуправления. В целом положительно оценивая тенденцию к единству публичной власти, полагаем, что здесь необходимо провести все-таки четкое юридическое разграничение компетенционных полномочий между органами местного самоуправления, с одной стороны и органами государственной власти — с другой, сохранив самостоятельность и правовую независимость местного самоуправления в России.

Пятое. Следует констатировать наметившуюся давно тенденцию к излишней урегулированности вопросов организации и деятельности органов публичной власти в свете принятия федеральных законов об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации²⁰ и организа-

²⁰ Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2021/12/27/vlast-dok.html>

ции местного самоуправления²¹ (уверены, что на момент публикации данной статьи этот закон уже будет принят). При этом остается не совсем понятным, если система публичной власти единая, то почему принимаются два закона о принципах, если принципы организации публичной власти должны быть для всех одинаковы.

В заключение отметим, что конституционные поправки 2020 года, по нашему мнению, следует рассматривать как конституционно-правовую реформу, началом которой они являются, а завершающей стадией ее (реформы) станет разработка и принятие новой российской Конституции в ближайшее время.

УДК 342.41

Е.С. Аничкин, д.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права, Почётный работник высшего профессионального образования РФ, Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ: СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА

Аннотация. В статье обосновываются особая природа и необходимость внедрения в юридическую практику конституционно-правового прогнозирования. Актуальность прогностической деятельности в сфере конституционного права объясняется особой ролью Конституции РФ среди источников права, высокой важностью и масштабом конституционно-правового регулирования, а также возможностью предупреждения негативных последствий принятия законов и государственных решений конституционно-правового характера.

²¹ Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.