

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053

С. С. Зенин\*

## Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье рассматривается российская система публичной власти в контексте конституционной реформы. Целью исследования является комплексный теоретико-правовой анализ современного состояния конституционно-правового закрепления системы публичной власти в России. Исследованы нормативные правовые акты, опосредующие реализацию конституционной реформы в России; доктринальные источники и значимый зарубежный опыт, имеющий отношение к предмету исследования. Использованы методы: общеправовые, общенаучные, частнонаучные, специальные. В работе определены основные свойства закрепленной в Конституции РФ системы публичной власти с учетом таких параметров, как особенности построения федеративных отношений как основания разграничения функций и полномочий субъектов публичной власти по вертикали, состояние системы разделения властей в контексте баланса сдержек и противовесов, степень правовой защищенности и самостоятельности органов местного самоуправления. Автором установлено, что конституционная реформа в части закрепления системы публичной власти позволила развить и укрепить принцип субсидиарности при разграничении предметов ведения и полномочий во взаимоотношениях между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, уточнить пространственный предел государственного властвования Федерации с помощью конституционной легитимации федеральных территорий, создала основу для преодоления «конфликта компетенции» между государственным и муниципальным уровнем власти, обеспечения конституционно-правового баланса между ветвями власти на федеральном уровне в целях предупреждения развития несистемных конфликтов в системе сдержек и противовесов и предупреждения возникновения конституционных кризисов власти. Закрепляемая система публичной власти сохраняет необходимые дискреционные механизмы для корректирующей настройки механизма действия ее отдельных элементов в целях достижения баланса публичных функций, полномочий и решаемых задач.

**Ключевые слова:** публичная власть; единство; система; конституционная реформа; конституирование; федеральные территории; государственная власть; местное самоуправление; муниципальная власть.

**Для цитирования:** Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 12. — С. 42–53. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053.

<sup>1</sup> Работа подготовлена в рамках реализации гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук на тему «Парадигма непосредственного народовластия в российском конституционализме» (грант № МК-3872.2019.6).

© Зенин С. С., 2020

\* Зенин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
zeninsergei@mail.ru

## The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the Constitutional Reform<sup>2</sup>

**Sergey S. Zenin**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Senior Research Fellow, Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
zeninsergei@mail.ru

**Abstract.** The paper is devoted to the examination of the Russian system of public power in the context of the constitutional reform. The aim of the study is to carry out a comprehensive theoretical and legal analysis of the current state of consolidation of the public power system in Russia under constitutional law. The author has examined the regulatory legal acts that mediate the implementation of the constitutional reform in Russia; doctrinal sources and significant foreign experience relevant to the subject matter of the study. Methodologically, the study is based on general philosophical, general scientific, private scientific, special scientific methods. The paper defines the fundamental properties of the system of public power enshrined in the Constitution of the Russian Federation with due regard to such parameters as the peculiarities of the construction of federal relations as the fundamental functions and powers of public authorities allocated vertically, the state of the system of separation of powers in the context of checks and balances, the level of legal protection and autonomy of local authorities. The author has determined that the constitutional reform regarding the consolidation of the system of public power has encouraged development and strengthening of the principle of subsidiarity when differentiating jurisdictions and powers in relations between the state authorities of the Russian Federation and its constituent entities; clarification of the spatial limit of the governmental rule of the Federation by means of constitutional legitimation of Federal Territories; creation of the basis for overcoming the “conflict of competences (jurisdictions)” between state and municipal levels of power in order to ensure the constitutional law balance between the branches of state power at the federal level to prevent the development of non-systemic conflicts in the system of checks and balances and the emergence of constitutional crises of power. A suggested system of public power retains the necessary discretionary mechanisms to adjust the mechanism of its individual elements in order to achieve a balance between public functions, powers and tasks to be solved.

**Keywords:** public power; unity; system; constitutional reform; institutionalization; federal territories; state power; local self-government; municipal power.

**Cite as:** Zenin SS. Sistema publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: novye podkhody k pravovomu regulirovaniyu v usloviyakh konstitutsionnoy reformy [The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the Constitutional Reform]. *Lex russica*. 2020;73(12):42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053. (In Russ., abstract in Eng.).

### Введение

Конструкция публичной власти в России подверглась наиболее концептуальным изменениям в ходе исторической конституционной реформы 2020 г., одним из очевидных свидетельств чего является принятие Закона о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, именуемого «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>3</sup>. Наряду с тем, что в современных исследованиях чаще всего лишь кон-

статируются судьбоносное значение поправок применительно к вопросам государственного устройства и функционирования государственной власти и их последующее наполнение «принципиально новым содержанием», объективная оценка основных параметров развития такой системы в контексте конституционной реформы по-прежнему не произведена. Более того, рассматривая последствия конституционной реформы в данной части, отечественные ученые часто ограничиваются отсылкой к позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в

<sup>2</sup> The paper was prepared within the framework of the Grant of the President of the Russian Federation for Young Cand. Sci. (Law) Holders on the topic “Paradigm of Direct Democracy in Russian Constitutionalism” (Grant No. МК-3872.2019.6).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

рамках оценки конституционности положения упомянутого Закона поправке к Конституции РФ, где понятие «единая система публичной власти» разъясняется через выявление конституционно-правового значения существующих разновидностей властных отношений и взаимодействия их субъектов на различных уровнях<sup>4</sup>.

Текстуальный анализ обновленной Конституции РФ<sup>5</sup> в разрезе функционального использования терминов «публичная власть» и «единая система публичной власти» позволяет выделить следующие принципиальные изменения.

Во-первых, устанавливая перечень исключительных вопросов ведения Федерации, Конституция РФ в новой редакции ст. 71 (п. «г»)<sup>5</sup> относит к таковым организацию публичной власти в стране, разграничивая эту компетенцию от установления системы федеральных органов государственной власти всех видов, а также регламентации порядка их организации и деятельности и, собственно, процедур их формирования. Отмечается приоритетность конструкции «публичная власть» по сравнению с прежней традиционной терминологией, а равно системообразующий характер данного термина в самой модели новой российской государственности.

Во-вторых, определяя в ст. 80 основы правового статуса Президента РФ, обновленный Основной Закон страны подчеркивает значимость данного института в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов, образующих единую систему публичной власти, что акцентирует внимание на укреплении взаимосвязи между отдельными элементами этой системы, а равно на подключении координирующей функции Президента РФ к отношениям с участием органов местного самоуправления. На официальное включение органов местного самоуправления в конструкцию публичной власти прямо указывает ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, в то же время статья 133 по-прежнему предполагает выполнение ими «публичных функций» лишь во взаимодействии с

органами государственной власти, в результате чего их конституционно-правовой статус, очевидно, остается не до конца определенным — как минимум потому, что речь идет об «институте публичной власти», лишенном, как это ни парадоксально, права на самостоятельное осуществление «публичных функций».

В-третьих, конституционная реформа предусматривает легитимацию федеральных территорий, а также на перспективу и других территорий в составе Российской Федерации как особых объектов конституционно-правовых отношений, для которых может устанавливаться специальный режим осуществления публичной власти (ст. 67, ч. 3 ст. 131 Конституции РФ). Возможность установления оговоренного специального режима сама по себе служит важным сущностным признаком конструкции публичной власти и должна быть адекватно встроена в систему взаимоотношений между различными уровнями и ветвями государственной власти при сохранении существующей формы государственного устройства и формы правления.

Как видно, даже беглое ознакомление с содержанием произведенных изменений свидетельствует о потребности в комплексном теоретико-правовом анализе современного состояния основных свойств конституционно-правового закрепления системы публичной власти в Российской Федерации, что и составляет цель настоящего исследования. Для достижения данной цели поставлены и решены задачи по выявлению и изучению ключевых изменений конституционного закрепления основ системы публичной власти в России с учетом исторических вех развития конституционализма и зарубежного опыта в соответствующей части.

С учетом заданных параметров можно говорить о следующих основных свойствах конституционно-правового закрепления системы публичной власти по результатам конституционной реформы 2020 г.

<sup>4</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «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”» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.07.2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.10.2020).

### Принцип субсидиарности при разграничении предметов ведения и полномочий в системе федеративных отношений

По направлению конституирования федеративных отношений отмечается развитие и укрепление принципа субсидиарности при разграничении предметов ведения и полномочий во взаимоотношениях между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Содержание данного принципа, изначально заложенного в Конституции РФ 1993 г., предполагает наличие не только формального разграничения полномочий, но также условий для их реализации в виде запрета на необоснованное вмешательство в реализацию полномочий регионов со стороны федерального центра, придания регионам координационных и обеспечивающих функций во взаимодействии с органами местного самоуправления, вспомогательной роли, направленной на удовлетворение интересов всей совокупности субъектов публично-властных отношений.

Отметим, что в ходе предшествующего конституционного развития добиться создания этих условий в комплексе не удалось. Так, первая Конституция РСФСР 1918 г.<sup>6</sup> не содержала конкретного перечня исключительных полномочий федеративного центра, а органы государственной власти на местах признавались проводником и контролером распорядительных актов вышестоящего уровня власти. Конституция РСФСР 1925 г.<sup>7</sup>, в свою очередь, предусматривала процедуру утверждения конституций авто-

номных образований центральными органами государственной власти и, кроме того, существенно ограничивала компетенцию иных государственно-подобных образований, помимо республик и автономных областей, относя их органы власти к местным. Тот же принцип был сохранен и в Конституции РСФСР 1937 г.<sup>8</sup>, которая, несмотря на поименное закрепление перечня субъектов федерации, не определяла их конституционно-правовой статус и не признавала их равноправие во взаимоотношениях друг с другом и федерацией. И лишь в Конституции РСФСР 1978 г.<sup>9</sup> появилась самостоятельная глава, определяющая конституционно-правовой статус краев, областей и городов федерального значения, были урегулированы вопросы совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти в составе Российской Федерации.

Конституция РФ 1993 г., безусловно, совершила прорыв в исследуемом направлении, выделив регионам собственную, неприкосновенную сферу ведения, а также урегулировав конкурирующую компетенцию. Вместе с тем в современной науке конституционного права весьма распространены утверждения о том, что новеллы Конституции РФ свидетельствуют о тенденциях к чрезмерной централизации государственной власти в стране и усилении единства в федеративных отношениях<sup>10</sup>. И действительно, в пользу ограничения принципа субсидиарности, казалось бы, говорит не только применяемая терминология, формирующая модель единой публичной власти без-

<sup>6</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918 // URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 07.10.2020).

<sup>7</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11.05.1925 // URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red\\_1925/185477/chapter/3c1d312a9c6c4a13a02d7900fa6f03a9/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/185477/chapter/3c1d312a9c6c4a13a02d7900fa6f03a9/) (дата обращения: 07.10.2020).

<sup>8</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21.01.1937 // URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red\\_1937/3959896/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/) (дата обращения: 07.10.2020).

<sup>9</sup> Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.04.1978 : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР // URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/5478721/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/) (дата обращения: 07.10.2020).

<sup>10</sup> Shashkova A. V., Verlaine M., Kudryashova E. On modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020 // Russian Law Journal. 2020. № 1 (8). Pp. 60–83 ; Горохова С. С. О поправках к третьей главе Конституции Российской Федерации: что нового? // Право и политика. 2020. № 9. С. 1–14 ; Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года в Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–33.

относительно к ее уровням, но и, в частности, модификация состава Совета Федерации путем включения в него такой категории членов, как представители Российской Федерации, унификация запретов и ограничений, применимых к высшим должностным лицам субъектов Федерации наряду с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, федеральными министрами и др.

Подчеркнем, что реформа затронула как исключительно федеральную сферу государственного ведения (ст. 71 Конституции РФ), так и область совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Новая конституционно-правовая терминология подспудно содержит в себе дополнительные акценты на «единстве»: так, в сферу исключительного ведения Федерации впервые было включено полномочие по организации единой системы публичной власти, речь идет также об установлении «единых правовых основ» системы здравоохранения, «единых правовых основ» системы воспитания и образования, введении «единых» ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей. Описание сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, напротив, пестрит разнонаправленной терминологией и сочетает в себе, в зависимости от предмета отношений государственного управления, «вопросы» и «общие вопросы» (вопросы определения судьбы природных ресурсов и общие вопросы молодежной политики), «координацию вопросов» (для здравоохранения), «создание условий» для существования и развития тех или иных ценностей и культурных традиций (в отношении ценностей здорового образа жизни, защиты традиционной семьи и т.п.).

Можно предположить, что за общими дефинициями стоят предпосылки для дальнейшей передачи (совместного осуществления) властных полномочий в отношении следующего уровня публичной власти в стране — местного самоуправления. Здесь уместно вспомнить, что для определения предметной компетенции последнего используется базовый термин «вопросы местного значения»<sup>11</sup>, и обратить внимание на то, что наиболее осторожные формулировки «общие вопросы» или «координация вопросов» используются в анализируемых статьях Конституции РФ именно для тех сфер жизне-

деятельности общества, где органы местного самоуправления также вовлечены в нормотворческий и организационно-исполнительский процесс в пределах муниципального образования. В свою очередь, о «создании условий» конституционный законодатель чаще говорит в отношении тех сфер общественной жизни, которые не в полном объеме отнесены к области правового регулирования как такового, т.е. в значительной степени подвержены воздействию норм морали и нравственности, религии. Очевидно, что новые конституционные положения в определенной степени направлены на преодоление «конфликта компетенции» между государственным и муниципальным уровнем власти, о чем также будет сказано ниже. Вместе с тем подобное непоследовательное использование терминологии при описании сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов нельзя приветствовать ввиду отсутствия надлежащей правовой определенности Основного Закона страны и необходимо устранить в последующих редакциях конституционного текста.

### Пространственные пределы властвования

Еще одной важной новеллой федеративных отношений является уточнение пространственного предела государственного властвования в Российской Федерации посредством конституционной легитимации правового статуса федеральных территорий. Обращаясь к данному новому для отечественной науки конституционного права институту, следует учесть, что в мировой практике существование в границах федеративных государств особых территорий со специальным режимом отправления публичной власти не считается признаком отступления от принципа территориального единства или изменения формы государственно-территориального устройства на унитарную. Яркими примерами федеральных территорий с особым статусом служат Австралийская столичная территория — Канберра и территория Джервис-Бей в Австралии, в пределах которой расположены военно-морская база федерального значения и столичный торговый порт; федеральный округ Мехико в Мексике, имеющий собственный законодательный орган, главу исполнительной власти (главу округа) и высшую судебную ин-

<sup>11</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 20.07.2020) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

станцию, а также столичный федеральный округ Колумбия в США, выдвигающий собственного представителя в нижнюю палату Конгресса и представляющий трех выборщиков на выборах президента страны<sup>12</sup>, и др. Главной отличительной особенностью федеральных территорий в составе федеративных государств можно признать их внутреннюю автономию, продиктованную общегосударственными интересами, а также право формирования собственной системы публичных органов управления, регламентируемое без предоставления статуса самостоятельного субъекта федерации.

Невзирая на новизну термина «федеральные территории», невозможно отрицать существование особого режима организации публичной власти в отдельно взятых пространственных пределах внутри государства в России. Во-первых, особым конституционным статусом еще до внесения конституционных поправок были наделены внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними — таковые, согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, изначально не были включены в территорию ни одного из субъектов страны. Во-вторых, статьей 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>13</sup> предусмотрено принятие отдельных федеральных законов для определения особенностей осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на территории инновационного центра «Сколково», а равно на территориях опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров и Арктической зоны. В литературе справедливо обращается внимание также на специальный статус закрытых административно-территориальных образований, для которых специфика организации публичной власти устанавливается Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1<sup>14</sup>.

Таким образом, с помощью вносимых в Конституцию РФ поправок произведено давно

назревшее уточнение пространственного предела государственного властвования в России посредством введения института федеральных территорий, чье правовое положение еще надлежит предметно конкретизировать федеральному законодателю. Сценарий такой конкретизации, однако, требует соблюдения комплекса условий, направленных на гарантированное соблюдение принципа территориальной целостности и единства федеративного государства, сохранения процесса модернизации системы государственного управления в конституционно-правовом поле. Так, в частности, представляется наиболее обоснованным выделение федеральных территорий и определение их правового положения на основе двухстороннего договора между Российской Федерацией и соответствующим субъектом Российской Федерации, представляющего собой разновидность договора о разграничении полномочий. К числу прочих необходимых условий следует отнести создание внутри системы федеральных органов государственной власти особых структур для реализации полномочий федерального центра в области государственного управления федеральными территориями (предпочтительно федеральных министерств), определение конституционно-правового статуса физических и юридических лиц — резидентов федеральных территорий в унифицированном ключе вне зависимости от целей создания федеральной территории в пространственных границах страны.

### Местное самоуправление в системе публичной власти

По направлению конституционно-правовой регламентации степени правовой защищенности и самостоятельности органов местного самоуправления очевидна попытка преодоления «конфликта компетенции» между государственным и муниципальным уровнем власти посредством признания местного самоуправления одной из форм публичной власти. Отметим, что в современной научной литературе

<sup>12</sup> Bendor A., Yadin Sh. Regulation and the Separation of Powers // Southern California Interdisciplinary Law Journal. 2019. № 28. Pp. 357–369.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2020) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>14</sup> Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 29.06.2018) // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3954.

по конституционному праву весьма сильна позиция, согласно которой исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти является ошибочным, и постольку, поскольку решения таких органов обязательны и подлежат исполнению в той же мере, что и акты органов государственной власти, целесообразнее говорить о третьем уровне государственной власти, в отношении которого следует определить круг вопросов, образующих еще одну сферу «совместного ведения»<sup>15</sup>. Критически оценивая столь радикальные позиции, считаем важным указать, что одной из актуальных проблем развития института местного самоуправления в России является размытость базовой терминологии, имеющей опорное значение для понимания его предназначения среди других публичных институтов, для закрепления и осуществления органами местного самоуправления их функций. Даже поверхностное ознакомление с перечнем вопросов местного значения говорит об их всеобъемлющем характере и о невозможности отделения таковых от сферы предметной компетенции Федерации и ее субъектов, которая, в отличие от таких вопросов, определена Основным Законом страны. Ярким примером являются вопросы организации здравоохранения (оказания медицинской помощи населению), решение которых не может быть локализовано на местном уровне с учетом потребности в обеспечении качества оказываемых услуг и общих критериев их доступности.

С учетом указанных обстоятельств организационная независимость органов местного самоуправления, выражающаяся в праве самостоятельно определять структуру таких органов, не может считаться фактором, сепарирующим органы местного самоуправления из системы публичной власти. Напротив, использование Конституцией РФ термина «взаимодействие» (в новой редакции — трижды) представляется наиболее оправданным именно в контексте создания дополнительных защитных механизмов местного самоуправления, встраиваемого в систему публичной власти в целях предоставления комплекса гарантий, в первую очередь финансово-правовых, для совместного организационно-управленческого сопровождения развития территорий применительно ко всем значимым сферам жизнедеятельности. Наряду

с этим нельзя не отметить, что вместо легитимации института публичной власти, лишенного права на самостоятельное осуществление публичных функций (только во взаимодействии с органами государственной власти), гораздо более логичным и последовательным было бы определить объем «публичных функций» непосредственно для уровня местного самоуправления.

Как видим, изначально вписанная в конституционный текст доктрина местного самоуправления остается прежней, более того, подчеркивается юридическая сила решений, принимаемых на муниципальном уровне, создается основа для равноправного взаимодействия местного самоуправления и органов государственной власти, — последнее преимущественно в отношении финансовой составляющей такого взаимодействия. Сохраняющаяся диспропорциональность конституционно-правового статуса органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, однако, состоит в отсутствии четко определенных в конституционных нормах компетенции и источников финансирования их деятельности, в опосредованном характере возмещения затрат на выполнение публичных функций (только после их выполнения).

#### **Принцип разделения властей: балансировка системы**

Говоря об актуальном состоянии системы разделения властей в части предметно-функционального позиционирования ее субъектов, нельзя не отметить еще одно достижение конституционной реформы, состоящее в создании конституционно-правового баланса между ветвями власти на федеральном уровне в целях предупреждения развития несистемных конфликтов в системе сдержек и противовесов и конституционных кризисов. Напомним, что первоначально в процессе разработки поправок были намечены следующие значимые направления модификации системы публичной власти: повышение эффективности взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти, усиление роли Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ

<sup>15</sup> Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23 ; Гунич С. В., Нежинская К. С. Конституционные основы федеративного устройства Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 36–41.

посредством изменения порядка назначения Председателя и членов Правительства РФ, усиление контролирующей функции судебной власти через предоставление Конституционному Суду РФ полномочий по предварительному нормоконтролю, создание дополнительных гарантий для согласованного функционирования и взаимодействия различных ветвей власти с помощью придания конституционно-правового статуса специальному органу — Государственному Совету РФ.

Предлагаемые изменения встретили неоднозначную оценку в науке. Отмечалось, что изменения были направлены на одностороннее расширение полномочий главы государства, включая предоставление ему скрытых полномочий на основании «неконкретизированного текста Конституции РФ», закрепление «переходного» характера российской конституции, отличающегося «системным перекосом» в пользу сильной исполнительной власти<sup>16</sup>, и т.п. Следует полагать, что такие мнения во многом были продиктованы конкретно-историческими условиями и попытками сравнения политической системы России с политическими системами других постсоветских республик, прогнозирования персонального состава федеральных органов государственной власти на ближайшее десятилетие<sup>17</sup>.

Говоря же по существу, поправки в Конституцию РФ установили новый механизм взаимодействия законодательной и исполнительной власти, наделив Президента РФ полномочием по общему руководству осуществлением исполнительной власти Правительством РФ (ст. 110 Конституции РФ), а также предусмотрев паритетное участие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ в формировании персонального состава кабинета министров (пп. «з» п. 1 ст. 102 и пп. «а.1» п. 1 ст. 103 Конституции РФ). На смену простому согласованию Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ в Государственной Думе пришла процедура двойного утверждения данной кандидатуры и части кабинета нижней палатой российского парламента, помимо этого, для категории министров сило-

вого блока процедура утверждения их Президентом РФ была дополнена этапом получения консультации по каждой кандидатуре в Совете Федерации. Новая редакция Конституции РФ предусмотрела право Президента РФ принимать решение об отставке всего Правительства РФ или его отдельных членов (п. «в» и «в.1» ст. 83), а также фактически закрепила сложившуюся практику двойного подчинения министерств и ведомств Правительству РФ и Президенту РФ и предусмотрела возможность прекращения полномочий Председателя Правительства РФ без отставки всего Правительства РФ в контексте потребностей в обеспечении стабильного функционирования единой системы публичной власти и в создании ресурса для преодоления возможных конституционных кризисов власти.

Как видно из отмеченных изменений, большинство из вновь вводимых полномочий не является с юридико-технической точки зрения несбалансированным, поскольку дополненные полномочия названных федеральных органов государственной власти пропорциональны друг другу, в то же время общая руководящая роль Президента РФ в системе исполнительной власти представляется оправданной с учетом конституционного обоснованного типа республики. Спорные моменты связаны лишь с конкретизацией оснований для принятия решения об отставке Правительства РФ или его отдельных членов Президентом РФ — в отсутствие таких оснований в конституционном тексте данное полномочие выглядит неуравновешенно диспозитивным. Содержательной конкретизации требует также введение нового для конституционной науки и практики полномочия по даче Советом Федерации «консультации» в отношении кандидатур министров силового блока и иностранных дел. Во избежание нарушения баланса сдержек и противовесов исходить при этом стоит из конкретного наполнения формальной процедуры дачи консультации, последствий отказа от ее проведения обеими сторонами (Президентом РФ и Советом Федерации), правового значения результата консультирования, его юридического оформления и возможностей преодоления.

<sup>16</sup> Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 22–31; Джанкезов Б. М., Чимов З. В., Салпагарова А. А., Матакаева Г. Л. К вопросу об институциональной диспропорции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 7. С. 85–91.

<sup>17</sup> Sokhe S. W. What Does Putin Promise Russians? Russia's Authoritarian Social Policy // Orbis. 2020. № 64 (3). Pp. 390–402; Teague E. Russia's Constitutional Reforms of 2020 // Russian Politics. 2020. № 5. Pp. 301–328.

Далее, рассматривая измененный конституционно-правовой статус судебной системы, отметим, что наделение Президента РФ полномочиями по предложению Совету Федерации кандидатур председателей и заместителей председателей высших судов страны (пп. «е.3» ст. 83 Конституции РФ) в равной мере не является новеллой конституционного развития, но скорее способом юридико-технического преодоления пробела в Конституции РФ. Ранее речь шла о «судьях в целом», а процедура выделения из их состава председателей и заместителей председателей не закреплялась. В свою очередь, предоставление Президенту РФ права вносить в Совет Федерации предложения по отрешению судей высших судов от должности за совершение проступка, несовместимого с занимаемой должностью, логично сосуществует с общей направленностью поправок на унификацию требований к лицам, состоящим на государственной службе, и преследует также цель преодоления излишней «узкокорпоративной изолированности» судебной власти, в отношении которой до конституционной реформы не предусматривалось средств воздействия со стороны других ветвей власти в вопросах прекращения полномочий. Здесь важно иметь в виду, что заявленный алгоритм прекращения полномочий распространяется только на одно из оснований прекращения, все же прочие (личное заявление судьи, неучастие в заседаниях и др.) реализуются в прежнем порядке, т.е. при непосредственном участии органов судейского сообщества.

Наконец, наделение Конституционного Суда РФ полномочиями по предварительному конституционному нормоконтролю (пп. «а» п. 5.1 ст. 125 Конституции РФ) даже с большой долей условности нельзя отнести к способу расширения президентского вето в законодательном процессе, поскольку оценка законопроекта на соответствие нормам Конституции РФ представляет собой узконаправленный вид деятельности, преследующий цель обеспечения верховенства Основного Закона в правовом государстве. Последний же включает в себя базовые, весьма статичные нормативные установления, отражающие ключевые ценности обще-

ства и государства и систему взаимоотношений между ними, основы конституционного строя, сохраняющие свое отправное значение вне контекста конституционной реформы и в некотором роде «над ней». Тем более спорными представляются мнения авторов, рассматривающих предварительный конституционный контроль как правовое средство неограниченного воздействия института президента на законодательную власть в стране<sup>18</sup>.

Помимо сказанного, наибольшие нарекания с позиции несоблюдения конституционно закреплённого принципа разделения властей в научных кругах по-прежнему вызывает «конституционная прописка» Государственного Совета, участвующего в определении приоритетных направлений внутренней и внешней политики, выступающего координатором взаимодействия между ветвями власти. Правовой статус Государственного Совета требует регламентации на уровне федерального закона, однако в настоящий момент данный орган представлен весьма разнородным составом и включает в себя как представителей обеих палат парламента и руководителей парламентских фракций, так и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и глав субъектов Федерации<sup>19</sup>. Основной посыл включения Государственного Совета в новую властную конфигурацию вместе с тем состоит в попытке придать конституционно-правовой статус своеобразному органу «коллегиальной помощи» главы государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, что само по себе не меняет баланса полномочий между ветвями государственной власти и не влечет за собой передачи Государственному Совету конкретных государственно-властных полномочий какой-либо ветви власти.

## Заключение

Предлагаемое понимание сущностных черт закрепления системы публичной власти в России может быть повергнуто критике в основном на почве опасений, подпитываемых высказыва-

<sup>18</sup> Medushevsky A. N. Constitutional reform in Russia substance, directions and implementation // Forensic Research & Criminology International Journal. 2019. № 7 (6). Pp. 286–294 ; Spiegelberger W. R. Meet the New Boss, Same as the Old Boss: Putin 'Changes' the Constitution // Orbis. 2020. № 64 (3). Pp. 374–389.

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» (в ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

ниями о необоснованном расширении президентской власти<sup>20</sup>, смещении баланса сдержек и противовесов<sup>21</sup>, лишении самостоятельности органов местного самоуправления<sup>22</sup> и т.п. Еще более некорректными представляются сравнения измененных конституционно-правовых норм, направленные на обеспечение единства системы публичной власти в стране и создание ресурсов для предупреждения конституционных кризисов неопределенности власти, со ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли коммунистической партии<sup>23</sup>. Конституция РФ не наделяет ни один из элементов политической системы аналогичным правовым статусом и набором полномочий, при этом адресная и пропорциональная корректировка полномочий федеральных органов государственной власти не предполагает несбалансированного сосредоточения властных прерогатив в руках института личности (Президента РФ), а равно и демонтажа трехсторонней системы распределения власти. На редакционный характер изменений обращается внимание в зарубежных источниках, где особо отмечается сохранение прежнего конституционно-правового алгоритма отрешения Президента РФ от должности, а также запрета за осуществление президентских полномочий одним лицом более двух сроков, исключая прежнюю формулировку «подряд»<sup>24</sup>.

Несмотря на особенности действия данной нормы во времени, она служит механизмом ослабления персонализации института президентства в дальнейшей политической перспективе.

Отдельно следует сказать и о невозможности реализации так называемого казахстанского сценария, в котором Государственному Совету, возглавляемому бывшим президентом страны, передаются функции высшего органа государственной власти<sup>25</sup>. Структура Государственного Совета в обновленной Конституции РФ не может рассматриваться как центр политической власти, тогда как выделение для него отдельных консультативно-совещательных функций не противоречит существующим практикам государственного управления. Наконец, изменение статуса органов местного самоуправления иллюстрируют отказ от бесперспективных попыток отделить вопросы местного значения от сферы ведения Федерации и ее субъектов, но никак не растворение таковых в системе органов государственной власти.

Таким образом, закрепляемая обновленной Конституцией РФ система публичной власти сохраняет необходимые дискреционные механизмы для корректирующей настройки механизма действия ее отдельных элементов в целях достижения баланса публичных функций, полномочий и решаемых задач.

<sup>20</sup> Kovler A. Constitution of Russia as a comparative project (historical background of the drafting of the Constitution of Russian Federation 1993) // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2019. № 5 (1). Pp. 1–11.

<sup>21</sup> Старилов Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37.

<sup>22</sup> Trochev A., Solomon P. H. Authoritarian constitutionalism in Putin's Russia: A pragmatic constitutional court in a dual state // Communist and Post-Communist Studies. 2018. № 51 (3). Pp. 201–214.

<sup>23</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red\\_1977/5478732/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/) (дата обращения: 07.10.2020).

<sup>24</sup> Güler M., Shakirova A. Constitutional Reforms in Russia. Causes and Consequences. SETA Foundation, 2020 // URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/330827349> (дата обращения: 07.10.2020) ; 이병규. Meaning of the Constitution, Constitutional Amendment and Change in the Constitution // Public Law Journal. 2019. № 20 (1). Pp. 241–264.

<sup>25</sup> Jones B. Idolatry and Constitutional Change // SSRN Electronic Journal. 2020. № 1. Pp. 209–215.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горохова С. С. О поправках к третьей главе Конституции Российской Федерации: что нового? // Право и политика. — 2020. — № 9. — С. 1–14.
2. Гунич С. В., Нежинская К. С. Конституционные основы федеративного устройства Российского государства // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 4. — С. 36–41.
3. Джанкезов Б. М., Чимов З. В., Салпагарова А. А., Матакаева Г. Л. К вопросу об институциональной диспропорции Конституции Российской Федерации // Право и политика. — 2020. — № 7. — С. 85–91.
4. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 8. — С. 22–31.
5. Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года в Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. — 2020. — № 2. — С. 30–33.
6. Стариков Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и процесс. — 2020. — № 7. — С. 25–37.
7. Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 3. — С. 19–23.
8. Bendor A., Yadin Sh. Regulation and the Separation of Powers // Southern California Interdisciplinary Law Journal. — 2019. — № 28. — Pp. 357–369.
9. Güler M., Shakirova A. Constitutional Reforms in Russia. Causes and Consequences. SETA Foundation, 2020. — URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/330827349> (дата обращения: 07.10.2020).
10. Jones B. Idolatry and Constitutional Change // SSRN Electronic Journal. — 2020. — № 1. — Pp. 209–215.
11. Kovler A. Constitution of Russia as a comparative project (historical background of the drafting of the Constitution of Russian Federation 1993) // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. — 2019. — № 5 (1). — Pp. 1–11.
12. Medushevsky A. N. Constitutional reform in Russia substance, directions and implementation // Forensic Research & Criminology International Journal. — 2019. — № 7 (6). — Pp. 286–294.
13. Shashkova A. V., Verlaine M., Kudryashova E. On modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020 // Russian Law Journal. — 2020. — № 1 (8). — Pp. 60–83.
14. Sokhe S. W. What Does Putin Promise Russians? Russia's Authoritarian Social Policy // Orbis. — 2020. — № 64 (3). — Pp. 390–402.
15. Spiegelberger W. R. Meet the New Boss, Same as the Old Boss: Putin 'Changes' the Constitution // Orbis. — 2020. — № 64 (3). — Pp. 374–389.
16. Teague E. Russia's Constitutional Reforms of 2020 // Russian Politics. — 2020. — № 5. — Pp. 301–328.
17. Trochev A., Solomon P. H. Authoritarian constitutionalism in Putin's Russia: A pragmatic constitutional court in a dual state // Communist and Post-Communist Studies. — 2018. — № 51 (3). — Pp. 201–214.
18. 이병규. Meaning of the Constitution, Constitutional Amendment and Change in the Constitution // Public Law Journal. — 2019. — № 20 (1). — Pp. 241–264.

Материал поступил в редакцию 7 октября 2020 г.

## REFERENCES

1. Gorokhova Ss. O popravkakh k tretey glave Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: chto novogo? [On amendments to the third chapter of the Constitution of the Russian Federation: what is new?]. *Pravo i politika [Law and Politics]*. 2020;9:1-14. (In Russ.).
2. Gunich SV, Nezhinskaya KS. Konstitutsionnye osnovy federativnogo ustroystva Rossiyskogo gosudarstva [Constitutional foundations of the federal structure of the Russian state]. *Constitutional and Municipal Law*. 2020;4:36-41. (In Russ.).
3. Dzhankezov BM, Chimov ZV, Salpagarova AA, Matakaeva GL. K voprosu ob institutsionalnoy disproportsii Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [On the question of institutional imbalance of the Constitution of the Russian Federation]. *Pravo i politika [Law and Politics]*. 2020;7:85-91. (In Russ.).

4. Komarova VV. Konstitutsionnaya reforma 2020 g. (nekotorye aspekty) [Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues)]. *Actual Problems of Russian Law*. 2020;15(8):22-31. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031>.
5. Mukhlynina MM. Sistema publichnoy vlasti i voprosy mestnogo samoupravleniya v svete popravki 2020 goda v Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [The public power system and local self-government issues in the light of the 2020 amendment to the Constitution of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*. 2020;2:30-33. (In Russ.).
6. Starilov YuN. Deystvitelno li nastupila epokha renessansa gosudarstvennogo upravleniya v Rossii? k yubileyu professora Lva Leonidovicha Popova [Has the Renaissance of State Administration in Russia really come? On the anniversary of Professor Lev L. Popov]. *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:25-37. (In Russ.).
7. Chebotarev GN. Kak ukrepit edinuyu sistemu publichnoy vlasti? [How to strengthen a uniform system of public power?]. *Constitutional and Municipal Law*. 2020;3:19-23. (In Russ.).
8. Bendor A, Yadin Sh. Regulation and the Separation of Powers. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*. 2019;28:357-369.
9. Güler M, Shakirova A. Constitutional Reforms in Russia. Causes and Consequences. SETA Foundation, 2020. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/330827349> (accessed: 07 October 2020).
10. Jones B. Idolatry and Constitutional Change. *SSRN Electronic Journal*. 2020;1:209-215.
11. Kovler A. Constitution of Russia as a comparative project (historical background of the drafting of the Constitution of Russian Federation 1993). *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2019;5(1):1-11.
12. Medushevsky AN. Constitutional reform in Russia substance, directions and implementation. *Forensic Research & Criminology International Journal*. 2019;7(6):286-294.
13. Shashkova AV, Verlaine M, Kudryashova E. On modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020. *Russian Law Journal*. 2020;1(8):60-83.
14. Sokhe SW. What Does Putin Promise Russians? Russia's Authoritarian Social Policy. *Orbis*. 2020;64(3): 390—402.
15. Spiegelberger WR. Meet the New Boss, Same as the Old Boss: Putin 'Changes' the Constitution. *Orbis*. 2020;64(3):374-389.
16. Teague E. Russia's Constitutional Reforms of 2020. *Russian Politics*. 2020;5:301-328.
17. Trochev A, Solomon P. Authoritarian constitutionalism in Putin's Russia: A pragmatic constitutional court in a dual state. *Communist and Post-Communist Studies*. 2018;51(3):201-214.
18. Lee Byeong-Gyu [이병규]. Meaning of the Constitution, Constitutional Amendment and Change in the Constitution. *Public Law Journal*. 2019;20 (1):241-264.