

УДК 342.384.2

DOI: 10.34670/AR.2020.60.82.001

Поправки Конституции России 2020: незавершенность конструкции формы правления

Иванин Александр Александрович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского,
241036, Российская Федерация, Брянск, ул. Бежицкая, 14;
e-mail: ivanin.aleck@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматривается проблема определения формы государственного правления Российской Федерации. Конституция России установила республиканскую форму правления. Однако, конкретный вид республики не получил своего нормативного закрепления. Данное обстоятельство привело к широкой дискуссии в научной литературе.

Автором представлен анализ конституционных квалифицирующих признаков республики в России. Исследование показало наличие в тексте Конституции Российской Федерации характерных особенностей как смешанной, так и президентской республик. Большое влияние на оценку формы правления России оказывает роль президента в политической жизни страны.

В истории развития современного российского конституционализма принимались поправки в Конституцию России, направленные на ликвидацию дисбаланса функционирования государственного механизма в сторону усиления влияния законодательной власти. Однако, как показал анализ новелл Основного закона, для решения дихотомии российской формы правления их недостаточно.

Автором обосновано мнение о том, что поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, не поставили точку в длящейся более двух десятилетий научной дискуссии.

Для цитирования в научных исследованиях

Иванин А.А. Поправки Конституции России 2020: незавершенность конструкции формы правления // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 9А. С. 5-12. DOI: 10.34670/AR.2020.60.82.001

Ключевые слова

Форма государственного правления, смешанная республика, президентская республика, ответственность правительства.

Введение

Поправки Конституции России, принятые 1 июля 2020 года общероссийским голосованием, стали значимым общественно-политическим явлением. Они не только количественно увеличили текст Основного закона более чем на 50 %, но и внесли качественные изменения в конституционно-правовые нормы, регулирующие разные стороны жизни общества и государства. При всем многообразии внесенных поправок ключевым моментом, на наш взгляд, является изменения, касающиеся политической системы государства. Показательным фактором выступает конституционное закрепление нового понятия «публичная власть».

Основное содержание

Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года в результате политической борьбы, что естественным образом отразилось на наличии недостатков в ее тексте. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина для него характерно «... отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством ...» [Зорькин, www], т.е. логическая незавершенность юридических конструкций системы органов государственной власти, основанной на принципе разделения власти и системе сдержек и противовесов. Как следствие этого факта, широкую дискуссию среди ученых юристов, общественных и политических деятелей получил вопрос определения формы российского государственного правления.

Данная проблема имеет не только теоретический, но и практический характер. От эффективности работы государственного механизма качества государственного управления напрямую зависит успех проводимых в государстве реформ. Актуальность темы определяется масштабом требующих решения государственных задач во всех сферах жизни общества.

Очевидно, что Конституция РФ (ст. 1) установила республиканскую форму правления [Конституция РФ, 1993]. Однако, конкретный вид республики не получил своего нормативного закрепления. Данное обстоятельство привело к появлению взаимоисключающих точек зрения. При этом, несмотря на длительную стабильность Основного закона, на трансформацию взглядов ученых-юристов оказывали влияние не только конституционные нормы, но и исторические условия, политическая ситуация в стране.

Так, первоначально, в юридической литературе господствующим было мнение о смешанном характере российской республики. Особое внимание обращалось на заимствование французского опыта построения президентско-парламентской формы правления. В качестве аргументов указывалось на то, что в действующей тогда редакции Конституции РФ закреплялся самостоятельный характер правового статуса Правительства РФ, как высшего органа исполнительной власти и юридическая возможность Государственной Думы влиять на его отставку, т.е. двойственная ответственность правительства, как перед президентом, так и перед парламентом [Краснов, 2003, 16]. Кроме того, порядок формирования Правительства РФ был похож на аналогичную процедуру во Франции. Так, в соответствии с ст. 8 Конституции Франции (1958), Президент Республики назначает Премьер-министра, а по представлению последнего глава государства назначает других членов Правительства [Конституция Франции, www].

В юридической литературе существуют разные подходы к признакам смешанной

республики. По мнению В.Е. Чиркина, существенной чертой последней является стремление вывести президента за пределы традиционной концепции разделения властей, он «как бы становится над ветвями» [Чиркин, 1997, 23], т.е., ситуация, когда глава государства не является главой исполнительной власти. Следует отметить, что принятые 30 декабря 2008 года поправки в Конституцию РФ (пп. «в» ч. 1 ст. 103), установившие ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой в форме ежегодных отчетов, дополнили копилку юридических аргументов сторонников смешанной формы правления в России.

Постепенно, особенно с первой декады XXI века, характеристика России как президентской республики находит все большее число сторонников. Анализируя исторический опыт развития российского государства, Б.Н. Топорнин отмечает, для его мощного развития более «подходит форма президентской республики» [Колотова, 2000, 12]. При чем, отстаивая главный тезис о президентской республике в России, ученые расходятся в окончательной ее характеристике. Спектр взглядов очень широкий. По мнению Я. Ю. Мамаевой, Россия является смешанной республикой, «с явным тяготением к президентской форме правления» [Мамаева, 2014, 52]. О.И. Зазнаев указывал на контроль Президента РФ над Правительством РФ как основной признак классической президентской республики [Зазнаев, 2003, 103].

Большое влияние на оценку формы правления в России оказывает политическая практика. И.А. Кравец акцентирует внимание на необходимость дуалистического подхода к решению проблемы. По его мнению, юридически в России существует смешанная республика. При этом степень реального влияния президента на деятельность всех ветвей власти настолько высока, что фактически позволяет говорить о президентской республике [Кравец, 2001, 49]. Широкое распространение получает позиция, согласно которой в нашей стране существует суперпрезидентская республика. В качестве доказательств этого тезиса Н.А. Боброва отмечает «практически неограниченные полномочия» [Боброва, 2013, 34] президента. Следует отметить, что анализируя полномочия главы государства в России, некоторые ученые конституционалисты (А.Н. Мещеряков) делают еще более радикальный вывод о наличии характерных черт латиноамериканской формы президентской республики [Мещерякова, 2005, 22].

Такая широкая палитра мнений позволяет сделать вывод о имеющихся юридических возможностях трансформации российской формы государственного правления в политической практике. Данный вывод обусловлен отсутствием жесткого конституционного закрепления признаков той или иной формы республики. Естественно, возникает вопрос: какое влияние на жизнь государства и общества будет иметь данное обстоятельство? В юридической литературе существует положительная оценка данного факта. Юридически жестко не оформленное положение главы государства, возможность расширить полномочия дают дополнительные шансы для эффективной реакции на политические вызовы в условиях внутригосударственной и мировой нестабильности. По мнению А.М. Осовелюка это позволяет Президенту РФ адаптировать, развивать форму правления, не меняя конституцию, тем самым придавая государству стабильность [Осавелюк, 2014, 22-23]. На наш взгляд, конституционная неопределенность повышает роль субъективного фактора в политической судьбе страны. Личность президента, политические обстоятельства превращаются в доминирующий фактор жизнедеятельности страны, отодвигая на второй план конституционную норму, как юридическую базу жизни государства и общества. Это не допустимо.

В результате общероссийского голосования в Конституцию России в 2020 году внесено 206 поправок, из которых почти половина (101) затронули органы государственной власти. По

главам Основного закона они распределились следующим образом: Президент РФ - 19 поправок; Федеральное Собрание РФ - 33 поправки; Правительство РФ - 26 поправок; Судебная власть и прокуратура – 23 поправки. Каким образом поправки отразились на форме государственного правления в России? Для ответа на этот вопрос проанализируем нормы Конституции РФ на предмет наличия признаков президентской или смешанной формы республики.

Современная теория государства знает много подходов к понятию «форма правления». Однако, все они в конечном сходятся к общему тезису: система, статус (место в системе разделения властей, разграничение полномочий, порядок формирования и прекращения деятельности) высших органов государственной власти и взаимоотношения между ними. В частности, применительно к России речь пойдет о Президенте РФ, Федеральном Собрании РФ и Правительстве РФ. Охарактеризуем признаки смешанной и президентской республик и попытаемся сделать вывод о виде республики в России.

Во-первых, Президент России избирается всенародным голосованием (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ), что характерно, как для президентской (статья II раздела 1 Конституция США (1787г.)) [Конституция США, www...], так и для смешанной республики (статья 6 Конституции Франции (1958г.)). Поправки только ужесточили требования к кандидату в президенты, не затронув сущность признака республики.

Во-вторых, важным признаком является вида республики место президента в системе разделения власти. Для президентской республики характерно то, что исполнительную власть возглавляет президент. В соответствии со статьей II раздела 1 Конституция США (1787г.) исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов. В ранее действующей редакции Конституции РФ Президент РФ был выведен за рамки принципа разделения властей и формально не относился ни к одной из ветвей власти. Исполнительную власть возглавляло Правительство РФ. В настоящее время, согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, общее руководство исполнительной властью осуществляет Президент РФ.

Ключевыми признаками при определении формы республики являются порядок образования и прекращение деятельности правительства. Ранее Правительство РФ фактически единолично формировалось Президентом РФ. Поправки внесли значительные корректировки в эту процедуру. Но поменяли ли они ее по существу? Давайте разберемся.

В соответствии с ст. 111 Конституции РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ, представленную Президентом РФ (норма не поменялась), утверждает Государственная Дума (ранее она давала только согласие). Затем Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов государственной власти (норма не поменялась). Принципиально новым является то, что заместители Председателя Правительства РФ и большая часть министров назначается Государственной Думой.

Расширение полномочий парламента, в первую очередь за счет непосредственного участия в формировании правительства, по мнению В. Володина, обеспечит «более точный баланс ветвей власти» [Дума ..., www] и как отмечают аналитики «создаст предпосылки для мягкого отхода от суперпрезидентской республики» [Володин ..., www]. Эти мнения были высказаны ими еще до принятия поправок. Удалось ли добиться поставленной цели?

В первую очередь, обращает на себя внимание тот факт, что министров «силового блока» назначает Президент РФ (после консультаций с Советом Федерации). Теперь в этой процедуре не только Государственная Дума, но даже Председатель Правительства РФ не участвуют. Показательным, с точки зрения оценки роли президента в этом вопросе, на наш взгляд, является

факт кадрового сохранения руководителей ключевых силовых ведомств, при формировании нового состава Правительства РФ в январе 2020 года. В соответствии с поправками, Председатель Правительства РФ теперь не определяет основные направления деятельности правительства, более того установлена его персональная ответственность перед Президентом РФ за осуществление полномочий (ст. 113 Конституции РФ).

Анализ процедуры ответственности Правительства РФ показывает, что окончательное решение в этом вопросе остается за Президентом РФ. Участие в этом вопросе Государственной Думы как было, так и осталось с возможным негативным последствием для палаты. При любом развитии сценария у главы государства остается возможность не только распустить Думу, но и по своему усмотрению, оставить или сформировать правительство. Надо отметить, что при незначительном усилении влияния Думы на процесс формирования и отставки Правительства РФ, все же решающая роль по-прежнему, принадлежит Президенту РФ. Поэтому, на наш взгляд, баланса между ветвями власти достигнуть не удалось.

Для смешанной республики характерно наличие руководителя правительства (ст. 21 Конституции Франции 1958г. закрепляет, что Премьер-министр руководит деятельностью Правительства), а в президентской – он отсутствует. В соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституции РФ в состав правительства входит Председатель Правительства РФ, являясь его главой. Однако, такое положение носит формальный характер. В соответствии с поправками, общее руководство Правительством РФ осуществляет Президент РФ, непосредственно ему подчиняется силовой блок, Председатель несет перед ним «персональную ответственность» и глава государства вправе председательствовать на заседаниях правительства.

Продолжая раскрывать признаки видов республик, следует отметить, что для президентской характерно наличие должности вице-президента. Согласно статье II раздела 1 Конституция США (1787г.) Президент США занимает свою должность в течение четырехлетнего срока и вместе с вице-президентом. В политической истории России с 10 июля 1991 года вице-президентом был А.В. Руцкой. 25 декабря 1993 года должность упразднена, а действующей Конституцией РФ не предусмотрена.

В соответствии со ст. 109, 111, 112, 117 Конституции РФ Президент РФ обладает правом роспуска Государственной Думы. Данное правомочие так же является признаком смешанной республики, т.к. в президентских республиках глава государства таким правом не обладает. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 12 Конституции Франции (1958 г.) Президент Франции обладает правом объявить о роспуске Национального Собрания.

Важным критерием формы республики является объем полномочий президента. Для президентской республики характерно совмещение полномочий, как главы государства, так и главы исполнительной власти. Однако, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 83 - 90, ст. 114) Президент РФ обладает полномочиями главы государства, а компетенция исполнительной власти разделена между Президентом РФ и Правительством РФ. В этой связи поправки хоть и формально включили Президента РФ в исполнительную власть, тем не менее, Правительство РФ сохранило свои полномочия.

Выводы

1. Конституция РФ, закрепив республиканскую форму правления, с формально-юридической стороны оставила вопрос о виде республики без ответа. В юридической литературе на протяжении более двух десятков лет ведется научная дискуссия, в результате

которой сформировалось множество подходов к решению проблемы. Аргументируя свою точку зрения, авторы используют не только юридические нормы, но и политическую практику.

2. Анализ норм первоначальной редакции Конституции РФ позволяет говорить о сильном влиянии французской конституционной доктрины и, следовательно, о смешанном характере российской республики. Однако, следует констатировать, что в российском Основном законе имеются признаки и президентской республики, что нашло свое выражение в конституционной процедуре формирования и отставки Правительства РФ. Роль Президента РФ в этой процедуре, как и в целом в политической жизни страны позволяет сделать вывод об отсутствии баланса в российском принципе разделения властей.

3. Поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2008 году и особенно в 2020 году, направлены на ликвидацию дисбаланса функционирования государственного механизма России в сторону усиления влияния законодательной власти. Можно констатировать, что в настоящее время роль Государственной Думы в формировании Правительства РФ значительно возросла. Однако, значение этих новелл практически нивелируется влиянием Президента РФ на назначение министров силового блока и фактически единоличным решением вопроса об отставке Правительства РФ. Следовательно, глава государства сохранил доминирующее положение в вышеназванном механизме.

Таким образом, анализ конституционных норм показывает конституционную незавершенность конструкций как смешанной, так и президентской республики.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 14.03.2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Конституция Соединенных штатов Америки. Принята 17.09.1787 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf (дата обращения: 27.08.2020г.).
3. Конституция Франции. Принята 04.10.1958 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm (дата обращения: 27.08.2020г.).
4. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 33 – 37.
5. Володин предложил допустить Госдуме к формированию правительства. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/06/04/2019/> (дата обращения: 07.09.2020).
6. Дума попросила власти: зачем Володин хочет изменить Конституцию. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/21/01/2019/> (дата обращения: 07.09.2020).
7. Зазнаев О.И. Десять лет спустя: размышления о российской форме правления // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 2003. – № 4. – С. 103-106.
8. Зорькин В. Буква и дух Конституции. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 22.08.2020).
9. Колотова Н.В. Российское государство и право на рубеже тысячелетий (Всероссийская научная конференция) // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 11 - 14.
10. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. – М.: Издательство «Наука», 2001. – 358 с.
11. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий. (Опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 16 – 24.
12. Мамаева Я.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 48 – 52.
13. 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. 19 - 22.
14. Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции РФ: варианты поиска

эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 22 – 25.

15. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15 – 23.

The amendments to the Constitution of Russia 2020: Incompletion of the Constitution of the administration form

Aleksandr A. Ivanin

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of State Legal Disciplines,
Petrovsky Bryansk State University,
241036, 14 Bezhitskaya st., Bryansk, Russian Federation;
e-mail: ivanin.aleck@yandex.ru

Abstract

In this article the problem of defining the forms of state government of the Russian Federation is dealt. The Constitution of the Russia established a republican form of government. However a certain type of the republic has not received its normative consolidation. This circumstance has led to a wide discussion in the scientific literature.

The author has given the analysis of constitutional qualifying features of the republic in Russia. The research has showed that there are some specific features as a mixed and as presidential form of the republic in the text of the Constitution of the Russian Federation. The role of the president in the political life of the country makes a big influence on the judgement of the form of government in Russia.

In the history of the development of the modern Russian constitutionalism the amendments to the Constitution of Russia directed to the liquidation of disbalance of functioning a state mechanism to the direction of strengthening the influence of the legislative power were adopted. However as the analysis of the novels of the Basic law for solving dichotomy of the Russian form of government they are not enough.

The author has expressed the opinion that the amendments introduced into the Constitution of the Russian Federation in 2020 have not put a full stop in the lasting scientific discussion for two decades.

For citation

Ivanin A.A. (2020) *Popravki Konstitutsii Rossii 2020: nezavershennost' konstruktsii formy pravleniya* [The amendments to the Constitution of Russia 2020: Incompletion of the Constitution of the administration form]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (9A), pp. 5-12. DOI: 10.34670/AR.2020.60.82.001

Keywords

A form of state government, a mixed republic, a presidential republic, a responsibility of the Government.

References

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by national- wide vote on 12.12.1993 (with the amendments from 14.03.2020) // The Russian newspaper from 25.12.1993.
2. The Constitution of the United States of America. Adopted on 17.09.1787. (Electronic resource) https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files /USConstitution_Russian.pdf (date of applying: 27.08.2020r.).
3. The Constitution of France. Adopted on 04.10.1958. (Electronic resource) https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian. pdf (date of applying: 27.08.2020r./)
4. Bobrova N.A. 20 years and 20 disadvantages of The Constitution of Russia // Constitutional and municipal law.-2013.- № 3.- pp.33-37.
5. Volodin offered to allow State Duma to form the Government. (Electronic resource)- Access mode: <https://www.rbc.ru/politics/06/04/2019/>(date of applying: 07.09.2020r.).
6. Duma asked the authorities: why Volodin wants to change the Constitution. (Electronic resource)- Access mode: <https://www.rbc.ru/politics/21/01/2019/> (date of applying: 07.09.2020).
7. Zaznaev O.I. Ten years later: thoughts about the Russian form of the government// Constitutional law: Eastern-European survey.- 2003. – № 4. – pp. 103-106.
8. Zorkin V. A letter and spirit of the Constitution. (Electronic resource) Access mode: URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (date of applying: 22.08.2020).
9. Kolotova N.V. The Russian state and law on the edge of millenniums (All-Russian scientific conference)// State and law. 2000. – № 7. – pp. 11 – 14.
10. Kravets I.A. Forming of the Russian constitutionalism: the problems of theory and practice. – M.: Observation «Science», 2001. – p. 358.
11. Krasnov M.A. Russia as semipresidential republic: the problems of balance of the authorities. (The experience of comparative and legal analysis)// State and law. – 2003. – № 10. – pp. 16 – 24.
12. Mamaeva Ya.U. The peculiarities of the form of the government in Russia in the context of realizing some authorities of the head of the state.// Constitutional and municipal law.- 2014. – № 3. – pp. 48 – 52.
13. Mescheryakov A.N. Constitutional ways of influence of the President of the Russian Federation on the executive power and the peculiarities of the Russian form of the government related with them// Constitutional and municipal law. - 2014. № 2. – pp. 19 - 22.
14. Osaveluk A.M. The form of administration and state regime on The RF Constitution: the variants of searching the effectiveness of implementing state power// Constitutional and municipal law. - 2014. – № 2. – pp. 22 – 25.
15. Chirkin V.E. Presidential power// State and law.-1997. - № 5. – pp. 15 – 23.