

Ж. И. Овсеян

Южный федеральный университет
(Ростов-на-Дону)

**МОДИФИКАЦИИ ПРЕЗИДЕНТСКО-ПАРЛАМЕНТСКОЙ
ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА НОВЕЛЛ
ЗАКОНА РФ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РФ 2020 г.)**

На основе анализа Закона РФ о поправке к Конституции РФ 2020 г., Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 2020 г., стратегических указов Президента РФ, других новейших российских законодательных актов и научной доктрины исследуются модификации формы правления России.

Проведен анализ изменений в соотношении признаков президентской и парламентской республик в форме правления России по таким критериям, как конституционное регулирование президентских выборов в РФ и порядка формирования Правительства; особенности формирования новой модели взаимоотношений Правительства РФ и Государственной Думы; новеллы конституционно-правового регулирования соотношения президентских и парламентских полномочий в сфере контроля деятельности Правительства РФ. Высказываются авторские суждения по вопросам о совместимости с президентско-парламентской формой правления в Российской Федерации практик «рационализованного парламентаризма» и «делегированного законотворчества».

Ключевые слова: суверенитет, глобализация, основной публичный правопорядок, президентско-парламентская форма правления, «рационализированный парламентаризм», «делегированное законотворчество», сдержки и противовесы, разделение властей

Для цитирования

Овсеян Ж. И. Модификации президентско-парламентской формы правления в Российской Федерации (на основе анализа новелл Закона РФ о поправке к Конституции РФ 2020 г.) // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 19–31. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_19.

УДК 342.33

DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_19

Введение. На развитие современного государства и права, в том числе российского, значительное влияние оказывает состояние мироустройства. Характеризуя этап цивилизационного развития в первые десятилетия XXI в., можно сказать следующее: наблюдаются конкуренция процессов глобализации и суверенизации, перехода от однополярного мира к многополярному; значительно расширяется круг субъектов международно-правовых отношений, нередко конкурирующих между собой (это не только национальные государства, но и транснациональные корпорации (ТНК). Происходит информационная и научно-технологическая революция, в между-

народную экономическую деятельность вступили и ТНК, занятые в сфере IT-технологий.

Наконец, на современное мироустройство влияют последствия распада Союза ССР в 1991 г. К признакам мироустройства с 2019 г. относятся также возникновение пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и угрозы появления новых ее штаммов, вероятность рукотворного происхождения этой инфекции.

В контексте указанных выше характеристик необходимо рассмотреть новейшие реформы национального государства и права, ответить на вопрос о востребованности этих преобразований. Предварим анализ определением соотношения понятий государства

и права. Прежде всего это неразрывно связанные парные категории, но в российской науке все еще недостаточное внимание уделяется анализу синтетического аспекта этой корреляции. Согласно идее Ганса Кельзена, которая является устоявшейся в политико-правовой практике стран Западной Европы, государство есть основной публичный правопорядок.

Выдающийся вклад Г. Кельзена в развитие научной теории и практики специалисты видят в том, что его учение о государстве как правопорядке обеспечивает новое понимание, связанное с преодолением дуализма в характеристике соотношения государства и права [Зинковский, Калиш 2015: 39]. Г. Кельзен выводил свое определение государства, основываясь на нескольких логических посылах. Ученый, во-первых, исходил из определения права с позиций нормативистской теории как принудительного правопорядка, во-вторых – учитывал, что принуждение в праве обеспечивается государством [Антонов 2013]. В-третьих, опираясь на определение правопорядка как системы норм, Г. Кельзен отмечал, что причина действительности одной нормы (*нижестоящей*) всегда кроется в другой норме (*вышестоящей*). При этом «каждая вышестоящая норма является источником для нормы нижестоящей» [Котов 92]. «Выстраивая таким образом иерархическую структуру национального правопорядка» [Там же: 92–93], Г. Кельзен представлял в качестве вершины национального права конституцию [Там же: 93].

Из трех приведенных выше посылок следуют актуальная характеристика государства как основного публичного правопорядка и заключение о том, что модификации государства связаны с реформами его основного закона. Сегодня расширяется практика внесения новелл в конституции многих национальных государств в целях расширения гарантий сохранения национально-культурных идентичностей и государственных суверенитетов.

Современное состояние мира оказывает заметное влияние прежде всего на форму государства (форму правления, форму государственного устройства) и его функции. Одному из элементов формы государства – форме правления – посвящено настоящее исследование, выполненное на основе анализа Закона РФ о поправке к Конституции Россий-

ской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г.) и научной доктрины.

Форма правления и разделение властей широко исследуются в юриспруденции (в теории государства и права, в истории политических и правовых учений, в конституционном праве – прежде всего в конституционно-правовой компаративистике), а также в политологии, исторической науке, философии и др. Так, в юриспруденции разделение властей (в контексте исследования статуса главы государства, президента как главы государства) анализируется в научных трудах С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, К. С. Бельского, А. Б. Венгерова, Г. В. Дегтева, О. Е. Кутафина, В. В. Маклакова, Д. Ю. Скуратова, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и других авторов. Эта тема широко представлена и в публицистике. В науке конституционного права России среди крупных работ, посвященных вопросам российской модели формы правления и разделения властей, можно особо отметить докторскую диссертацию Г. Н. Чеботарева [Чеботарев 1997], монографию Д. А. Авдеева [Авдеев 2015], ряд трудов иных российских авторов. К этой теме обращалась и автор настоящей статьи [Овсепян 2006]. Однако исследования модификаций формы правления в России в связи с принятием Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. находятся на начальных этапах, что и объясняет актуальность настоящей статьи.

В компаративистских научных исследованиях отмечается, что «термин „форма правления“ содержится во многих конституциях стран мира. В ряде основных законов этот термин отсутствует, но они почти всегда закрепляют основной принцип формы правления: монархия или республика» [Сравнительное конституционное право 1996: 454]. В монархический период российской истории в Высочайше утвержденных основных государственных законах от 23 апреля 1906 г. было закреплено, что «императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть» (ст. 1), однако в последующем говорилось, что «указы и повеления государя императора, в порядке верховного управления или непосредственно им изда-

ваемые, скрепляются председателем Совета министров или подлежащим министром либо главноуправляющим отдельную частью и обнародуются Правительствующим сенатом» (ст. 26). В современной научной теории признано, что институт подписания актов главы государства (монарха либо президента) ответственным министром – показатель парламентской формы правления, а также фактор, нуллифицирующий полномочия главы государства, даже если они формально-юридически являются широкими.

В Конституции РФ понятие формы правления прямо употребляется в самом начале: ч. 1 ст. 1 гласит, что Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В научной литературе считается, что в российской форме правления присутствуют признаки и президентской, и парламентской форм правления, и это позволяет говорить о смешанной модели. Распространено мнение о том, что поскольку преобладают признаки президентской формы, то смешанная форма правления в современной России представлена такой ее разновидностью, как президентско-парламентская республика. С принятием Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. президентско-парламентская форма правления в России сохраняется, но претерпевает интересные модификации. Они делают российскую систему разделения властей более функциональной, обеспечивают значительное усиление президентских позиций в системе исполнительной власти, что связано с новеллами в порядке замещения президентской должности и с расширением президентских полномочий в сфере конституционного контроля, новеллами во взаимоотношениях Президента РФ и Государственной Думы по поводу конституционного контроля деятельности Правительства РФ.

Особенности организации исполнительной власти в РФ, предусмотренные Законом о поправке к Конституции РФ 2020 г.

На внесение в Конституцию РФ изменений в 2020 г. повлияла обострившаяся конкуренция процессов глобализации и суверенизации. Прежде всего следует вновь отметить, что со времени принятия Конституции РФ в 1993 г. и после ее корректировки в 2020 г. в РФ сохраняется смешанная (гибридная) президентско-парламентская форма правления.

Об актуальности сильных президентских позиций в российской модели разделения властей и неприемлемости для России доминирования признаков парламентской формы правления в период обсуждения проекта Конституции РФ писал С. С. Алексеев, по мнению которого «глава государства – это глава. Его ответственность – за целостность государства. Он принимает меры, чтобы работал весь аппарат, предотвращает разного рода кризисные ситуации, напрямую курирует Правительство» [Алексеев 1995: 105]. По общей оценке С. С. Алексеева, идея президентского начала как главенствующего проходила красной нитью в проекте Конституции РФ, представленной на референдум в 1993 г. [Там же].

М. В. Баглай выделяет приоритет усмотрения Президента РФ в системе исполнительной власти. Ученый пишет: «Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Поэтому когда утверждают, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, то необходимо принимать во внимание известную условность такого утверждения. Оно (Правительство. – Ж. О.) может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смысле, что является единственным коллегиальным органом, имеющим компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти» [Баглай 2012: 62–63].

В связи с принятием Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. произошло усиление единоначалия в форме правления по ряду параметров. В дополнение к ранее введенной новелле (2008 г.), увеличившей срок президентских полномочий с четырех до шести лет, были предусмотрены новые условия замещения президентской должности. В их числе: а) более высокий ценз «оседлости» – проживание в Российской Федерации не менее 25 лет; б) наличие гражданства «по рождению» – отсутствие ранее гражданства иностранного государства, либо вида на жительство, либо иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (ч. 2

ст. 81 Конституции РФ); в) запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 81); г) запрет одному и тому же лицу занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков, исключение слова «подряд» (ч. 3 ст. 81). При этом положение ч. 3 ст. 81 применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ, вносящей соответствующее ограничение (ч. 3.1 ст. 81 Конституции РФ).

Предоставлению возможности занимать должность Президента РФ лицу, занимавшему или занимающему ее, даются различные оценки, в частности связанные с либерально-демократическими взглядами. Так, в одном из вопросов, заданных С. А. Авакьяну в интервью в журнале «Закон», было отмечено, что указанная норма может быть угрозой «для демократической сменяемости власти... особенно в условиях концентрации значительных властных полномочий в руках Президента РФ». Однако С. А. Авакьян считает, что «правление страной – ответственное дело, которое надо поручить тому, кто справится... ведь победу надо одержать на выборах и в честной борьбе». Он приводит в пример президентские выборы в России в 2019 г., когда «кандидата в президенты РФ могла бы выдвинуть политическая партия, и не надо было бы собирать подписи в поддержку выдвижения», но «действующий глава государства предпочел собрать подписи избирателей, что и было сделано, и обвинений в нарушении избирательных процедур не было» [Авакьян 2020: 13].

С позиций научной теории, по-нашему мнению, рассматривать вопрос нужно с отмеченной нами проблемы обеспечения государственного суверенитета и истории возникновения суверенитета как научной доктрины и государствоведческой практики. Известно, что Ж. Боден – автор учения о суверенитете, характеризовавший суверенитет как существенный признак государства, на основе которого возможно совершенствование государственного управления, – являлся идеоло-

гом абсолютизма. Он обосновал связь учения о суверенитете с развитием идей абсолютизма и управления. Суверенитет, по логике Ж. Бодена, – государствообразующая категория. Высокая востребованность идеи о государственном суверенитете в период глобализации, конечно, не предполагает возвращения к средневековому абсолютизму, однако очевидно связана со значительным усилением единоначалия в государственном управлении.

Вернемся к новеллам, связанным с расширением полномочий Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти как фактором, влияющим на модификацию формы правления в России. Так, наряду с должностью Президента в РФ сохраняется должность председателя Правительства РФ, подтверждается ее высокая значимость: Конституцией установлен особый порядок назначения на должность и прекращения полномочий председателя Правительства; закреплено его полномочие представлять Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти и представлять Государственной Думе кандидатуры заместителей председателя Правительства и федеральных министров; председатель Правительства «организует работу Правительства» (ст. 111, чч. 1, 2 ст. 112, ст. 113). Как известно, наличие должности премьер-министра, как и отсутствие должности вице-президента, являются признаками парламентской республики. В связи с этим увеличение количества норм о статусе председателя Правительства РФ свидетельствует о наличии признаков парламентской формы правления в России.

Вместе с тем в 2020 г. в Конституцию РФ было добавлено и много новых норм о статусе Президента РФ; впервые сказано, что Президент РФ не только вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, но и осуществляет общее руководство Правительством РФ и исполнительной властью, которую осуществляет Правительство РФ (пп. «б», «в¹» ст. 83, ч. 1 ст. 110). Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (ст. 113). Президент РФ не только назначает председателя Правительства, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Пре-

зидента РФ, но и освобождает председателя Правительства от должности (п. «а» ст. 83).

До принятия Закона о поправке к Конституции в 2020 г. в Конституции РФ говорилось только о коллегиальной ответственности Правительства перед Президентом. Особенность новой концепции конституционного регулирования заключается в том, что была закреплена и индивидуальная ответственность органов и должностных лиц исполнительной власти перед Президентом РФ. Т. Я. Хабриева и А. А. Клишас обращают особое внимание на значимость этой новеллы: «...Солидарная ответственность Правительства РФ... предполагала, что при неодобрении проводимой им социально-экономической политики в целом или результатов деятельности его отдельных членов как Президентом так и Государственной Думой уходят в отставку все члены Правительства» [Хабриева, Клишас 2020: 143–144]. Между тем «переназначение всех членов Правительства влечет большие издержки, связанные с приостановлением деятельности высшего органа исполнительной власти. Конституционная новелла привносит стабильность в работу Правительства и иных федеральных органов исполнительной власти и касается только случаев, когда основания применения мер такой ответственности затрагивают исключительно председателя Правительства» [Там же: 144].

Рассмотренные выше изменения свидетельствуют об усилении признаков президентской формы правления, что соответствует традициям единоначалия в России. Обращает на себя внимание эволюция правового регулирования, связанная с введением в Конституцию общей формулировки о распределении полномочий руководства в системе исполнительной власти. В силу ч. 3 ст. 110 Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации. Однако бесспорно доминирует президентское управление: председатель Правительства в РФ – это высокопоставленное должностное лицо, которое функционирует в составе правительственной коллегии, полностью подчинено Президенту Российской Федерации, осуществляет свою деятельность в соответствии с его полити-

ческой волей. В Конституции РФ не предусмотрено издание самостоятельных правовых актов председателя Правительства, упоминаются только правовые акты Правительства в целом – постановления и распоряжения (ч. 2 ст. 115). В 2020 г. установлено требование о соответствии постановлений и распоряжений Правительства РФ не только Конституции, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, но и поручениям Президента РФ (ч. 1 ст. 115).

Усиление в РФ президентского единоначалия заключается и в том, что функции Президента не ограничиваются сферой исполнительной власти, не исчерпываются руководством деятельностью Правительства. Согласно Федеральному конституционному закону от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти» (п. 3 ст. 1).

«Рационализированный парламентаризм» и «делегированное законотворчество», их совместимость с президентско-парламентской формой правления в Российской Федерации

В странах, где конституционно учреждена система «рационализированного парламентаризма» (например, во Франции), исполнительная ветвь наделяется автономной по отношению к законодателю регламентарной властью. Последнее означает, что глава правительства (иногда – глава государства) обладает полномочиями на издание регламентарных актов, которые «де-факто выходят на один уровень с законами» [Овсеян 2006: 217]. Поскольку в таких государствах компетенция по предметам ведения распределена между органами законодательной и исполнительной власти, дублирования нормативных правовых актов законодательной и исполнительной власти, возможного в странах, где предметы ведения законодательной и исполнительной ветвей власти в соответствии с конституциями устанавливаются в общем перечне, при данной модели разделения властей не происходит [Там же].

В российской форме правления нет признаков системы «рационализированного парламентаризма»: в Конституции РФ отсутствует предметная дифференциация полномочий

федеральной законодательной и исполнительной власти. Конституция РФ не наделяет Правительство РФ (главу Правительства, как, кстати, и Президента РФ) регламентарной властью. Иными словами, у Правительства РФ нет собственных, автономных от Федерального Собрания (парламента) РФ, предметов ведения, которые соотносились бы с полномочиями этого органа власти и в соответствии с которыми правовое регулирование осуществлялось бы только актами Правительства РФ, как нет и актов Правительства, которые бы принимались по вопросам, отнесенным Конституцией к области законодательного регулирования. Согласно Конституции РФ все акты Правительства РФ имеют только подзаконный характер и должны соответствовать правовым актам, издаваемым Президентом РФ.

В российской форме правления нет признаков системы «рационализированного парламентаризма»: в Конституции РФ отсутствует предметная дифференциация полномочий федеральной законодательной и исполнительной власти.

В ст. 71–73 Конституции РФ предусмотрено «вертикальное» разделение властей – разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами без прямого указания на то, идет ли при этом речь о разграничении предметов ведения и полномочий «по вертикали» государственного устройства только в законодательной сфере, либо и в сфере функционирования исполнительной власти. Разъяснения о том, предметы ведения и полномочия какой из ветвей власти (законодательной или исполнительной) зафиксированы в ст. 71–73 Конституции РФ, очевидно, следует искать в ст. 76 Конституции. В ней установлено, что нормативными актами, посредством которых реализуются полномочия Федерации в сфере федерального и совместного (РФ и субъектов РФ) ведения, являются только федеральные конституционные законы и (или) федеральные законы. Интересно в связи с этим провести сравнение с нормативными актами, посредством которых субъекты Российской Федерации реализуют полномочия в сфере совместного ведения, и остаточ-

ные полномочия, находящиеся вне пределов ведения РФ и совместного ведения субъектов РФ: это не только законы субъектов РФ, но и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (п. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Хотя в Конституции не признаются регламентарные полномочия исполнительной власти, однако Конституционный Суд РФ подтвердил соответствие Конституции РФ известного и за рубежом «делегированного законотворчества» (в России – президентского), практика которого сложилась в РФ в 1992–1999 гг. Так, Конституционный Суд РФ указал, что по не урегулированным законодателем вопросам, которые отнесены ст. 71 Конституции РФ к ведению РФ, а именно по тем, которые касаются системы федеральных органов исполнительной власти, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам¹.

Тенденции в развитии формы правления в РФ связаны с расширяющейся и стабилизирующейся практикой издания указов Президента РФ и основанных на них постановлений Правительства РФ, посвященных вопросам стратегического долгосрочного планирования. Президент РФ вправе издавать такого рода указы (об утверждении доктрин, стратегий, концепций, программ развития и т. д.) в силу компетенции (полномочий), которая закреплена за ним в Конституции РФ. Части 1–3 ст. 80 гласят, что Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод, принимает меры по охране суверенитета РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов публичной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и т. д. Кроме того, соответствующая практика опирается на Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Подобного рода президентские указы не имеют силы закона, однако во многом представляют собой программы законотворческой деятельности, имеют высокий авторитет в государственной деятельности.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, исследования статуса Президента РФ в части, касающейся его стратегических полномочий, приобретают большую актуальность в контексте обеспечения единства государственно-правового пространства. Целесообразно ввести термин «стратегические полномочия Президента РФ» в понятийный аппарат юриспруденции.

Изменения в порядке формирования состава Правительства

С принятием Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. модифицируется механизм сдержек и противовесов во взаимоотношениях Президента РФ, Государственной Думы РФ и Правительства РФ. Сокращаются президентские полномочия в сфере министерских назначений в состав Правительства и параллельно расширяется компетенция Президента РФ по вопросам о досрочном прекращении полномочий членов Правительства, ранее утвержденных на должность решением Государственной Думы.

Так, сдерживание президентских полномочий в системе взаимоотношений с Государственной Думой и председателем Правительства, очевидно, можно усмотреть в том, что сокращены полномочия Президента РФ и, напротив, укреплен статус Государственной Думы в процедуре формирования Правительства: Президент представляет Государственной Думе кандидата на должность председателя Правительства РФ, но назначает председателя Правительства только *после утверждения* последнего Государственной Думой. Для сравнения: ранее, до принятия Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г., Президент назначал на пост председателя Правительства *с согласия* Государственной Думы (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ с изм. и доп. 2014 г.). Новелла вызвала недоумение и критику. Думается, что закрепление обязанности Президента назначать членов Правительства, утвержденных Государственной Думой, отражает прием юридической техники: если нет права назначения, то не может быть и права освобождения от должности в системе исполнительной власти, которое Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. Президенту РФ предоставляет.

В соответствии с Конституцией Президент РФ назначает заместителя председателя Правительства и федеральных министров, но этому назначению также предшествует ут-

верждение соответствующих кандидатур Государственной Думой РФ. При этом Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой» (ч. 4 ст. 112 Конституции). Кроме того, кандидатуры заместителей председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров и руководителей служб силового блока, а также министра иностранных дел, поскольку они непосредственно подчинены Президенту РФ¹, председатель Правительства РФ представляет на утверждение не Президенту, а Государственной Думе (чч. 2, 3 ст. 112 Конституции). Эта новелла увеличивает количество признаков парламентской республики в России, поскольку в таких ситуациях, как считают специалисты, основывающиеся на опыте компаративистских исследований, Правительство приобретает новое качество: «располагает доверием (поддержкой) нижней палаты парламента (или даже обеих палат)» [Современное буржуазное государственное право 1987: 52]. Для сравнения нового и предыдущего регулирования в России обратимся к Конституции РФ в редакции 1993 г. (с изм. и доп. 2008–2014 гг.). Согласно ей Президент назначал членов Правительства РФ (социально-экономический блок) без всякого участия Государственной Думы, по предложению кандидатур председателем Правительства РФ (ч. 2 ст. 112).

Однако, как указывалось ранее, предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти председатель Правительства представляет Президенту (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ в ред. 2020 г.). В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» сохранена прежняя формулировка, обеспечивающая ведущую роль Президента РФ в системе взаимоотношений с Государственной Думой. Согласно ей сроки деятельности Правительства РФ соотносятся со сроками президентских, а не парламентских полномочий; Правительство

¹ Президентский блок министерств определен в Указе Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (с изм. и доп. от 20 октября 2022 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации» (ч. 1 ст. 34 ФКЗ).

Парламентский контроль деятельности Правительства в Российской Федерации

В первоначальной редакции Конституции РФ контрольные полномочия Федерального Собрания РФ были сведены к минимуму. Однако в дальнейшем нормы о контрольных полномочиях Государственной Думы и Совета Федерации в Основном закон были включены (с принятием Законов о поправках к Конституции РФ 2008 и 2020 гг.).

К компетенции Государственной Думы Конституция РФ в первоначальной редакции отнесла полномочие заслушивать представленный Правительством РФ отчет об исполнении федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114). Закон РФ о поправке к Конституции от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» также закрепил за Государственной Думой компетенцию заслушивать представляемые Правительством РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции). Обратим внимание на то, что хотя в наименовании Закона о поправке к Конституции РФ 2008 г. было включено словосочетание «контрольные полномочия Государственной Думы», но в Конституции оно тогда не упоминалось [Овсепян 2020: 610]. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» соответствующие полномочия Государственной Думы и Совета Федерации получили широкое закрепление. В п. 2 ст. 5 Закона сказано о проведении палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Принятие Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. стало новым этапом в конституционной легитимации функции парламентского контроля: впервые в текст Конституции РФ включено понятие «парламентский контроль» и выделяется один из важнейших его видов – право парламентского запроса. В от-

личие от депутатского запроса как индивидуального обращения депутата либо сенатора, парламентский запрос является коллективным обращением палаты в целом – Совета Федерации либо Государственной Думы – к «руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц» в порядке осуществления парламентского контроля (ст. 103.1 Конституции РФ). Ответ дается в устной или письменной форме на заседании соответствующей палаты не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной установленный соответствующей палатой Федерального Собрания срок¹. В 2020 г. получила закрепление такая форма осуществления Государственной Думой контроля, как заслушивание ежегодных отчетов Центрального Банка Российской Федерации (п. «г1» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

В ряду полномочий Государственной Думы, которые одновременно могут быть охарактеризованы и как кадровые, и как полномочия в сфере конституционного контроля, – осуществление назначений в состав Счетной палаты. Государственная Дума назначает на должность заместителя председателя Счетной палаты (до марта 2020 г. назначала председателя Счетной палаты) сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Председатель Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением Государственной Думы по указанным в Федеральном законе основаниям. Также Государственная Дума и Совет Федерации назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации в состав Счетной палаты².

Новеллы в конституционном регулировании российской системы сдержек и противовесов

Система сдержек и противовесов в конституционном праве является одним из квалифицирующих признаков модели формы правления. В Российской Федерации ме-

¹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г. № 440-ФЗ) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Статья 7, п. 4 ст. 9 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «О Счетной палате Российской Федерации».

ханизм сдержек и противовесов устраняет прежде всего возможные проблемные вопросы взаимодействия Президента с Государственной Думой, «снимает» разногласия по вопросам формирования Правительства и по поводу оценок его деятельности. В целом в регулировании конституционно-правового статуса Президента РФ в его взаимоотношениях с Государственной Думой РФ (основным законодателем в парламентской системе) учтена зарубежная практика функционирования парламентских режимов, в частности опыт французского парламентаризма, предостерегающий о недопустимости преобладания парламента над правительством, поскольку «злоупотребления властью со стороны парламента неизбежны» [Современное буржуазное государственное право 1987: 54]. В России же Президент выступает органом, способным сдерживать действия Государственной Думы.

В РФ предусмотрены две разновидности системы сдержек и противовесов как показатели парламентской формы: Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ) и может рассматривать вопрос о доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ 1993 г.). Как мы уже отмечали, «общим для обеих этих процедур является то, что это формы парламентского контроля за деятельностью Правительства, формы парламентской оценки его деятельности. Кроме того, объединяет эти процедуры и то, что рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ (второе из полномочий Государственной Думы) может завершиться не только подтверждением доверия Правительству, но и отказом в доверии (т. е. выражением недоверия, но на основе несколько иной процессуальной формы). В обоих случаях указанные контрольно-оценочные полномочия Государственной Думы имеют ограниченный характер. Государственная Дума не компетентна принимать окончательные решения о судьбе Правительства, которому она не доверяет. В ситуации, когда Государственная Дума выражает недоверие Правительству (либо отказывает ему в доверии), окончательно судьбу Правительства, как и самой Государственной Думы данного созыва, решает Президент РФ» [Овсепян 2020: 610].

Разница между выражением недоверия Правительству и отказом в доверии Правительству кроется в процессуальной форме:

процедура выражения недоверия Правительству инициируется самой Государственной Думой, ее депутатами (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ), между тем как рассмотрение вопроса о доверии Правительству (которое может завершиться и отказом в доверии) инициируется Правительством. Согласно ч. 4 ст. 117 Конституции РФ председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Выражение недоверия – более затяжная процедура. Вопрос следует рассмотреть (и провести голосование) в Государственной Думе дважды, с разрывом в три месяца. Государственная Дума выражает недоверие, а через три месяца его подтверждает; только тогда Президент вправе осуществить свою конституционную компетенцию: либо отправить в отставку Правительство, либо распустить Государственную Думу. В отличие от выражения недоверия, отказ в доверии занимает более короткое время, четко определенное в Конституции РФ.

В научной литературе обсуждается вопрос об идентичности российской системы разделения властей и механизма сдержек и противовесов. Так, Т. Я. Хабриева и Н. Н. Черногор приводят интересную оценку формы правления в России, данную Венецианской комиссией Совета Европы, которая в своем заключении о принятой в России Конституции указала, что «российская модель, несмотря на определенное сходство с французской... являлась уникальной, в силу чего какие-либо выводы о характере президентской власти в стране предполагалось сделать по результатам конституционной практики...» [Хабриева, Черногор 2020: 70]. Новая (после 2020 г.) практика, о которой упоминала Венецианская комиссия, по оценкам Т. Я. Хабриевой и Н. Н. Черногора, получила «более точную надстройку, поскольку в этом механизме (в механизме разделения законодательной и исполнительной власти. – Ж. О.) очень важны не столько элементы сдерживания, сколько элементы сотрудничества и взаимодействия» [Там же: 71].

Б. С. Эбзеев придерживается аналогичной позиции, дополняя ее оригинальными характеристиками истории становления современной российской модели формы правления. Он отмечает, что со времени принятия Конституции в 1993 г. конституционное содержание принципа разделения властей прежде всего

сводилось к исключению противоборства властей и к обеспечению стабилизирующей роли этого принципа [Эбзеев 2020: 15].

В связи с исследованиями судебного конституционного контроля как ветви власти мы в свое время сделали заключение о механизме взаимодействия разделенных властей, который определили как механизм взаимодействия, конкуренции и взаимного сдерживания властей, а именно взаимодействия посредством корреспондирующих организационно-правовых форм их деятельности. По нашему мнению, условием взаимодействия органов, представляющих разные ветви власти, является наличие у каждого органа, идентифицируемого с конкретной ветвью власти, компетенций, реализуемых в различных организационно-правовых формах деятельности, т. е. путем нормотворчества, на основе позитивного правоприменения и в ходе правоохранительной деятельности. Еще одно условие взаимодействия: содержание и пределы правотворческой, правоприменительной и правоохранительной компетентности каждого из соответствующих органов государственной власти должны отражать особенности целевого назначения той или иной ветви власти, специализацию органов в системе разделения властей [Овсепян 1992: 23, 24].

В связи с расширением полномочий и Президента РФ, и Федерального Собрания РФ, осуществленным при перевесе президентских полномочий, в том числе в сфере формирования Правительства и соотношения полномочий президентского и парламентского конституционного контроля деятельности Правительства РФ, возникают вопросы о том, в какой мере современная модель разделения властей в России снабжена системой сдержек и противовесов. Ответы на эти вопросы даны в Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. Согласно правовым позициям Конституционного Суда

к институциональным гарантиям республиканской формы правления относятся «прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции и эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации»¹.

Сделаем общие выводы.

Особенность современной модели сдержек и противовесов, созданной на основе Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г., заключается в том, что они во многом смещены в систему непосредственного взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы по поводу исполнения Правительством своих конституционных правомочий, прежде всего связанных с формированием и исполнением государственного бюджета. Возможно, с этим связана «рокировка» конституционных полномочий по назначению председателя Счетной палаты – передача их Совету Федерации. Полагаем, что сделано это для сокращения возможного лоббистского влияния на нижнюю палату, причиняющего ущерб принципам бюджетного федерализма. Особенности же статуса Президента РФ состоят в том, что расширены его стратегические полномочия, связанные с определением основных направлений внутренней и внешней политики, и полномочия в сфере государственного конституционного контроля.

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 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», а также о соответствии Конституции Российской Федерации вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации.

Список литературы

- Авакьян С. А. Слово «власть» не должно пугать // Закон. 2020. № 12. С. 8–16.
Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): моногр. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2015. 244 с.
Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.
Антонов М. В. Об основных элементах чистого учения Г. Кельзена о праве и государстве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 4. С. 169–196.

Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М.: Норма; Инфра-М, 2012. 144 с.

Зинковский С. Б., Калиш Д. Б. Государство как правопорядок // Вестник РУДН. Сер. Государственное и муниципальное управление. 2015. № 2. С. 39–45.

Котов О. Ю. Нормативистская теория Ганса Кельзена как основа для понимания правовой природы актов конституционного суда // Lex Russica. 2021. Т. 74. № 8. С. 89–93. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.177.8.089-098.

Овсеян Ж. И. Правовая защита конституции. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах: моногр. Ростов н/Д: Литера-Д, 1992. 320 с.

Овсеян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.): моногр. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 2006. 591с.

Овсеян Ж. И. Конституционное право России: учеб.: в 2 т. Ростов н/Д; Таганрог: Изд-во Южного федерального ун-та, 2020. Т. 2. 1009 с.

Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты. № 2 / отв. ред. В. А. Туманов. М.: Наука, 1987. 367 с.

Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. 729 с.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Будущее права. Наследие академика В. С. Степина и юридическая наука. М.: Норма; Инфра-М, 2020. 74 с.

Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. М.: Норма; Инфра-М, 2020. 240 с.

Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 1997. 220 с.

Эбзеев Б. С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В. В. Путина и новые смыслы Основного закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 7–24.

Жанна Иосифовна Овсеян – доктор юридических наук, профессор юридического факультета Южного федерального университета. 344002, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, д. 88. E-mail: Ovseyan-g-i@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-7845-5166

**Modifications of the Presidential-Parliamentary Form
of Government in the Russian Federation
(Based on the Analysis of the Novelties of the Law on the Amendment
to the Constitution of the Russian Federation 2020)**

Based on the analysis of the Law on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation (2020), the Federal Law «On the Government of the Russian Federation» (2020), strategic decrees of the President of the Russian Federation, other recent Russian legal acts, and scientific doctrine, modifications of the form of government of Russia are investigated.

The author analyzes the changes in the ratio of the features of the presidential and parliamentary republics in the mixed form of government of Russia according to the following criteria: constitutional regulation of presidential elections in the Russian Federation and the procedure for forming the Government; features of the formation of a new model of relations between the Government of the Russian Federation and the State Duma; novelties of constitutional and legal regulation of the ratio of presidential and parliamentary powers in the sphere of control of the activities of the Government of the Russian Federation. The author's opinion is expressed on the issues of compatibility of the presidential-parliamentary form of government in the Russian Federation with the practices of «rationalized parliamentarism» and «delegated lawmaking».

Keywords: sovereignty, globalization, basic public law and order, presidential-parliamentary form of government, «rationalized parliamentarism», «delegated lawmaking», checks and balances, separation of powers

Recommended citation

Ovsepyan Zh. I. Modifikatsii prezidentsko-parlamentskoi formy pravleniya v Rossiiskoi Federatsii (na osnove analiza novell Zakona RF o popravke k Konstitutsii RF 2020 g.) [Modifications of the Presidential-Parliamentary Form of Government in the Russian Federation (Based on the Analysis of the Novelties of the Law on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation 2020)], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 6, pp. 19–31, DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_19.

References

Avak'yan S. A. Slovo «vlast'» ne dolzhno pugat' [The Word «Power» Should Not Scare], *Zakon*, 2020, no. 12, pp. 8–16.

Avdeev D. A. *Forma pravleniya v Rossii (kratkii konstitutsionnyi ocherk)* [Form of Government in Russia (Brief Constitutional Sketch)], Tyumen', Izd-vo Tyumen. gos. un-ta, 2015, 244 p.

Alekseev S. S. *Teoriya prava* [Theory of Law], Moscow, BEK, 1995, 320 p.

Antonov M. V. Ob osnovnykh elementakh chistogo ucheniya G. Kel'zena o prave i gosudarstve [On the Basic Elements of the Pure Doctrine of H. Kelsen on Law and State], *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk*, 2013, no. 4, pp. 169–196.

Baglai M. V. *Prezidenty Rossiiskoi Federatsii i Soedinennykh Shtatov Ameriki. Rol', poryadok vyborov, polnomochiya* [Presidents of the Russian Federation and the United States of America. Role, Order of Election, Powers], Moscow, Norma, Infra-M, 2012, 144 p.

Chebotarev G. N. *Printsip razdeleniya vlastei v gosudarstvennom ustroistve Rossiiskoi Federatsii* [Principle of Separation of Powers in the State Structure of the Russian Federation]: doct. jur. sc. thesis, Tyumen', 1997, 220 p.

Chirkin V. E. (ed.) *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo* [Comparative Constitutional Law], Moscow, Manuskript, 1996, 729 p.

Ebzeev B. S. Aktualizatsiya Konstitutsii Rossii: sobiratel'nyi obraz popravok Prezidenta RF V. V. Putina i novye smysly Osnovnogo zakona [Actualization of the Constitution of Russia: the Collective Image of the Amendments of the President of the Russian Federation V. V. Putin and the New Meanings of the Basic Law], *Gosudarstvo i pravo*, 2020, no. 4, pp. 7–24.

Khabrieva T. Ya., Chernogor N. N. *Budushchee prava. Nasledie akademika V. S. Stepina i yuridicheskaya nauka* [The Future of Law. Legacy of Academician V. S. Stepin and Legal Science], Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 74 p.

Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. *Tematicheskii kommentarii k Zakonu o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ* [Thematic Commentary to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 no. 1-FCL], Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 240 p.

Kotov O. Yu. Normativistskaya teoriya Gansa Kel'zena kak osnova dlya ponimaniya pravovoi prirody aktov konstitutsionnogo suda [Normativist Theory of Hans Kelzen as a Basis for Understanding the Legal Nature of Constitutional Court Acts], *Lex Russica*, 2021, vol. 74, no. 8, pp. 89–93, DOI: 10.17803/1729-5920.2021.177.8.089-098.

Ovsepyan Zh. I. *Pravovaya zashchita konstitutsii. Sudebnyi konstitutsionnyi kontrol' v zaru-bezhnykh stranakh* [Legal Protection of the Constitution. Judicial Constitutional Control in Foreign Countries], Rostov on Don, Litera-D, 1992, 320 p.

Ovsepyan Zh. I. *Sistema vysshikh organov gosudarstvennoi vlasti v Rossii (dialektika konstitutsionno-pravovykh osnov s nachala XX po nachalo XXI v.)* [System of the Supreme Bodies of State Power in Russia (Dialectics of Constitutional and Legal Foundations from the Beginning of XX to the Beginning of XXI Century)], Rostov on Don, Izd-vo Rostov. un-ta, 2006, 591 p.

Ovsepyan Zh. I. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia], Rostov on Don, Taganrog, Izd-vo Yuzhnogo federal'nogo un-ta, 2020, vol. 2, 1009 p.

Tumanov V. A. (ed.) *Sovremennoe burzhuaznoe gosudarstvennoe pravo. Kriticheskie ocherki. Osnovnye instituty. № 2* [Modern Bourgeois State Law. Critical Essays. Basic Institutes. No. 2], Moscow, Nauka, 1987, 367 p.

Zinkovskii S. B., Kalish D. B. Gosudarstvo kak pravoporyadok [State as Law and Order], *Vestnik RUDN. Ser. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*, 2015, no. 2, pp. 39–45.

Zhanna Ovsepyan – doctor of juridical sciences, professor of the Faculty of law, Southern Federal University. 344002, Russian Federation, Rostov on Don, Maksima Gorkogo st., 88. E-mail: Ovsepyan-g-i@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-7845-5166

Дата поступления в редакцию / Received: 01.12.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 26.12.2022