

УДК 321.015

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-3-75-81

Х.Ч. Исмаилова, М.М. Магдилов

Современные проблемы реализации принципа разделения властей в РФ

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; ismailowa.khad@yandex.ru*

В статье особое внимание уделено исследованию непосредственно изменений, появившихся в действующем законодательстве в области разделения властей, в частности на основе метода сравнительно-правового анализа и изучения вопросов существования еще одной ветви власти и аргументов приверженцев мнения включения Президента в одну из ветвей власти.

Путем анализа правовых норм сделана попытка дать определение категории «государственная власть». Рассмотрены новые правовые положения относительно порядка распределения полномочий между органами государственной власти, а также обозначена проблематика данного распределения, в том числе связанная с обеспечением баланса между ветвями власти.

Кроме того, в статье рассмотрены основные функции нового органа – Государственного совета РФ в рамках интеграции некоторых критериев с позиции изменений, внесенных в Конституцию РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ; изменения, внесенные в Конституцию РФ; государственная власть; принцип разделения властей; Президент РФ; законодательная, исполнительная, судебная власти; место и роль президентской власти в системе органов государственной власти.

С принятием новой редакции Конституции РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» национальное законодательство претерпело существенные изменения, в особенности в области соотношения органов исполнительной, законодательной и судебной властей, а также органов «вне системы» [1].

Г.В. Дёгтев полагает, что, будучи юридически дистанцированным от всех ветвей власти, Президент России «вместе с тем находится «ближе к исполнительной» [2]. Согласно части 1 статьи 110 Конституции РФ [3] исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» [4] от 06.11.2020 № 4-ФКЗ (далее – ФКЗ «О Правительстве») закреплена статья со следующим содержанием: «общие вопросы руководства деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти». Однако ни в одном из нормативных актов не отражено разъяснение термина «общее руководство Президента Российской Федерации». Кроме того, до принятия ФКЗ «О Правительстве» действовал (и продолжает действовать) Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», где перечислены органы государственной власти, руководство над деятельностью которых осуществляется Президентом РФ, что никак не было обозначено ранее, до внесения изменений в Конституцию РФ. Также вопрос об отнесении Президента к

какой-либо из ветвей власти до сих пор является открытым. Статья 10 Конституции подразделяет государственную власть на законодательную, исполнительную и судебную, где органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Исходя из содержания части 1 статьи 110 Конституции РФ, возникает вопрос: насколько самостоятельна исполнительная власть, если руководство ею осуществляется главой государства, который не отнесен ни к одной из ветви властей (статья 80). Тем не менее, статьей 11 Конституции РФ он причислен к органам осуществляющим государственную власть.

Президент осуществляет государственную власть. Прежде необходимо дать определение категории «государственная власть». По мнению Н.М. Коркунова, сущность государственной власти представляет собой совокупность полномочий соответствующих органов, которые выполняют определенные функции: «Так как то, что выполняется органом, называется его функцией, то и те акты власти, на осуществление которых имеет право данный орган власти, также именуются функциями органа власти, а вне отношения к тому или другому органу, их осуществляющему, они именуются и просто функциями власти подобно тому, как и все вообще функции, осуществляемые отдельными органами живого...» [5, с. 255]. А Н.В. Ходов считает, что государственная власть представляет собой «совокупность властных полномочий, реализуемых органами государства, осуществляющими воздействие на различные сферы жизнедеятельности общества с использованием соответствующих методов в целях обеспечения классовых и общечеловеческих интересов» [6, с. 28]. Под государственной властью понимается законодательно закрепленная система полномочий должностных лиц и государственных структур по эффективному управлению общественными отношениями разнообразных сфер деятельности общества с целью процветания и благополучия каждого его члена» [7].

Исходя из вышеизложенного, можно дать следующую формулировку государственной власти: она представляет собой совокупность правомочий органов государственной власти направленных на реализацию соответствующих функций, закрепленных за каждым органом в пределах его юрисдикции и ограничивающих деятельность другого органа власти, нашедших отражение в законах.

В связи с чем возникает вопрос: какую же из ветвей власти представляет Президент? Поскольку законодательную осуществляет парламент (ст. 94), исполнительную – Правительство РФ (ст. 110), а судебная власть принадлежит судам (гл. 7 Конституции), остается сделать вывод: у Президента – своя форма власти [8]. Авторы некоторых комментариев к Конституции назвали ее президентской властью, которая является одной из самостоятельных ветвей власти.

Е.И. Козлова рассматривала власть Президента РФ как «определенную совокупность конституционных властных полномочий Президента РФ», составляющих самостоятельную «президентскую власть». В этом качестве президентская власть связывается со многими присущими трем ветвям власти полномочиями, конституционно переданными главе государства [9].

Отдельные авторы полагают, что глава государства координирует работу ветвей государственной власти, не относясь ни к одной из них и одновременно обладая рычагами качественного влияния на каждую из существующих ветвей [10]. Н.М. Добрынин считает, что «Президент не включается непосредственно ни в одну из трёх ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это является предпосылкой выполнения возложенной на Президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России» [11].

Резюмируя вышеизложенное, мы нисколько не умаляем и не отрицаем такую функцию Президента РФ, как «координация работы между ветвями власти», однако с учетом полномочий, которыми наделен глава государства, допускаем существование «президентской власти» как самостоятельной ветви власти наряду с органами, не отнесенными ни к одной из ветвей власти (Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Прокуратура РФ и др.), и чье положение не определено в системе, с учетом аргументов о сложности механизма и порядка внесения изменений в соответствующие главы Конституции, что не соотносится с фактическим применением и реализацией принципа разделения властей на практике, включающего наделение президента широкими полномочиями во всех сферах применения вышеуказанного принципа.

15 января 2020 года Президент России в Послании Федеральному собранию указал на необходимость изменения правового положения Государственного совета Российской Федерации, а именно конституционного закрепления его статуса и роли. Аргументировалось это стремлением увеличить полномочия губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне, поскольку Россия – огромная страна, где у каждого субъекта Федерации есть свои особенности, проблемы, свой опыт [12].

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ Государственный совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

По ранее действующей Конституции полномочия, связанные с определением внутренней и внешней политики, были возложены исключительно на Президента РФ. Данной поправкой создан орган, который возглавляет Президент РФ согласно ст. 8 федерального закона. Таким образом, большая часть полномочий главы государства передана Государственному совету, что также способствует усилению позиции Президента в системе органов публичной власти, так как теперь, помимо аппарата Президента, главе государства подотчетен еще один орган с узко-профилируемой направленностью с соответствующим кадровым составом, что способствует возникновению дискуссий относительно причисления к какой-либо из групп систем власти нового органа.

Кроме того, принятие федерального закона расширило компетенцию Президента и предоставило возможность принимать решения в различных областях, а именно в сфере государственного строительства; в вопросах формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций); принимать решения, связанные с обсуждением основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития Российской Федерации; обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации.

Проведя сравнение по аналогии в части изменения полномочий Президента РФ, рассмотрим функции, связанные с назначением на должность главой государства от-

дельных категорий должностных лиц. Необходимо отметить, что по новой Конституции Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации (тогда как согласно прошлой редакции, представлял Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации); вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. То есть мы наблюдаем динамику роста полномочий Президента РФ путем делегирования своих функций другими органами государственной власти, что влияет на баланс и стабильность власти в стране.

Также Президент согласно п. *а* и *б* ст. 83 Конституции РФ назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждается Государственной думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности; осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации, а также вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, то есть данная норма показывает, что фактически Президент осуществляет руководство исполнительной властью, в связи с чем возникает конфликт интересов на государственном уровне.

Важно обозначить расширение сферы влияния Президента в законодательной и судебной ветвях власти на основании поправок, внесенных в 2020 году. В некотором роде данную процедуру можно охарактеризовать как «абсолютное вето», так как в действующей редакции Президент правомочен обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности федерального закона, в случае если большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной думы он направлен для подписания Президентом.

Помимо изложенного влияние судебной власти на законодательную ветвь увеличивается через новый механизм контроля, которым руководит глава государства, что является одним из доводов для введения самостоятельной президентской ветви власти.

Следует отдельно выделить изменения, появившиеся в сфере судебной власти, а именно представление Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного суда Российской Федерации и судей Конституционного суда Российской Федерации, Председателя Верховного суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного суда Российской Федерации и судей Верховного суда Российской Федерации; назначение председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов. То есть список категорий, назначаемых на должность в сравнении с предыдущей редакцией претерпел существенные изменения и включил в себя председателей и заместителей председателя Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ, а также председателей и заместителей других федеральных судов.

Таким образом, Конституция РФ, по сути, лишь усилила позицию исполнительной власти, ослабив еще больше судебную и законодательную ветви власти, используя их в качестве инструмента для достижения определенных политических целей, что разрушает сам принцип разделения властей, его значение и сущность.

В какой-то степени суды в РФ получили большую независимость, нежели прежде, благодаря изменениям, внесенным в положение о приоритете международного права. Если ранее приоритет отдавался международным соглашениям в случае противоположных трактовок при разрешении аналогичных ситуаций, в частности на международно-правовом поле, то с изменениями в последней редакции на территории РФ не подлежат исполнению законы, противоречащие Конституции.

В результате поправок возникли соответствующие изменения в самой процедуре, определяющей взаимодействие органов власти, которые нуждаются в правовом регулировании с позиции их результативности.

На основании вышеизложенного мы приходим к выводу, что изменения, внесенные в Конституцию, подтверждают идеи о президентской власти как самостоятельной ветви власти или же абсолютной власти, осуществляющей также общее руководство и координацию органов государственной власти.

Литература

1. Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 22–25.
2. Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юристъ, 2005.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
5. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Кн. 3: Общественные условия развития права. – СПб., 1914. – 354 с. – Режим доступа: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003552906/.
6. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юр. наук. – Н. Новгород, 2006. – 202 с.
7. Елизаров М.Ю. Государственная власть и государство: истоки явлений и характерные особенности // Молодой ученый. – 2019. – № 52 (290). – С. 367–370. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/290/65785/>
8. Авакьян А.С. Конституционное право России: учебный курс; в 2 т. – 5-е изд. – М.: Норма Инфра-М, 2014. – 433 с.
9. Невинский В.В. Сущность президентской власти в России в трудах профессора Е.И. Козловой // Актуальные проблемы российского права. ВАК. – 2020. – Т. 15, № 3. – С. 65–73.
10. Лебединцев И.Д., Исаков А.С. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий // Общество, экономика, управление. – 2018. – Т. 3, № 1. – С. 45–51.
11. Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия Новейшей истории государства. Практическое руководство. – 5-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск: Наука, 2018. – 811 с.
12. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 15.01.2020 // Российская газета. – 2020. – № 7.

References

1. Ismailova H.Ch. Presidential power as an independent branch of state power // State power and local self-government. 2020. № 3. P. 22–25.
2. Degtev G.V. Formation and development of Institute of presidency in Russia: theoretical and legal and constitutional framework. – M.: Yurist, 2005.
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 with the changes approved in a nationwide vote 01.07.2020) // SPS KonsultantPlyus.
4. Federal Constitutional Law № 4-FKZ of 06.11.2020 "On the Government of the Russian Federation" // SPS ConsultantPlus.
5. Korkunov N.M. Lectures on the general theory of law. Vol. 3 "Social conditions for the development of law". St. Petersburg, 1894. 255 p. – URL: [\[https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003552906/\]](https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003552906/).
6. Khodova N.V. Centralization and decentralization of state power in modern Russia (general legal analysis): dis. ... cand. yur. science. – N. Novgorod, 2006. – P. 28.
7. Yelizarov M.Yu. State power and the state: the origins of phenomena and characteristic features // Young scientist. – 2019. – № 52 (290). – P. 367–370. – URL: <https://moluch.ru/archive/290/65785/>.
8. Avakyan A.S. Training course: Constitutional Law of Russia, 5th edition. Vol. 2. Moscow: Norm Infra-M, 2014.
9. Nevinsky V.V. The essence of presidential power in Russia in the works of Professor E.I. Kozlova // Journal of Actual problems of Russian law. VAK. – 2020. № 3. P. 65.
10. Lebedintsev Ivan Dmitrievich, Isakov Alexander Sergeevich. The President of the Russian Federation in the system of separation of powers: institutional aspects of the exercise of powers // Journal Society, Economics, Management. 2018. № 1. P. 45.
11. Dobrynnin N.M. Fundamentals of Constitutional (State) Law of the Russian Federation: 100 questions and answers. A modern version of the modern history of the state. Practical guide. 5th ed., reprint. and add. Novosibirsk: Nauka, 2018. P. 811.
12. The Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 15.01.2020 "The Message of the President to the Federal Assembly" // Rossiyskaya Gazeta. 2020. № 7.

Поступила в редакцию 2 августа 2021 г.

UDC 321.015

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-3-75-81

Modern Problems of the Implementation of the Principle of Separation of Powers in the Russian Federation

Kh.Ch. Ismailova, M.M. Magdilov

*Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
ismailowa.khad@yandex.ru*

The article pays special attention to the study of the changes in the current legislation in the field of separation of powers. Based on the method of comparative legal analysis and the study of the existence of another branch of government and the arguments for including the President in one of the

branches of the government. By analyzing legal norms, an attempt is made to define the category of "state power". The new legal provisions concerning the procedure for the distribution of powers between state authorities are considered, and the problems of this distribution, including those related to ensuring a balance between the branches of the government, are also identified.

In addition, the article considers the main functions of the new body – the State Council of the Russian Federation within the framework of the integration of some criteria from the perspective of the amendments made to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, amendments made to the Constitution of the Russian Federation, state power, the principle of separation of powers, the President of the Russian Federation, legislative, executive, judicial power, the place and role of presidential power in the system of state authorities.

Received 2 August 2021