

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2023-3-146-150>

## Укрепление системы разделения властей в контексте стабильности конституционного строя

**Н. С. Грудинин**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры международного права  
Московского государственного лингвистического университета.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный лингвистический университет»,  
119021, Москва, Остоженка ул., д. 38, стр. 1.  
E-mail: nekit-07@mail.ru

## Strengthening the System of Separation of Powers in the Context of the Stability of the Constitutional System

**N. S. Grudinin**

PhD in Law, Associate Professor  
Associate Professor of the Department of International Law of Moscow State Linguistic University.  
Address: Moscow State Linguistic University, 1 b., 38 Ostozhenka Str.,  
Moscow, 119021, Russian Federation.  
E-mail: nekit-07@mail.ru

### Аннотация

В статье рассматриваются возможные пути и направления развития системы разделения властей в рамках установленной Конституции Российской Федерации 1993 года. Автором статьи отмечается, что российская модель системы разделения властей во главе с сильным главой государства в лице президента себя полностью оправдала. Однако она не лишена ряда недостатков. Автором предлагается рассмотреть возможность перехода на модель партийного правительства, пути укрепления контрольной деятельности парламента Российской Федерации и повышения финансовой независимости судебной системы. Особого внимания заслуживает идея автора о неизменности конституционного установления об ограничении двумя сроками полномочий президента и его приравнивании по юридической силе к нормам глав 1, 2, 9 Конституции.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, разделение властей, срок полномочий президента, партийное правительство, контрольные полномочия парламента, независимость правосудия.

### Abstract

The article discusses possible ways and directions of development of the system of separation of powers within the framework of the provisions of the Constitution of the Russian Federation of 1993. The author of the article notes that the Russian model of the separation of powers system headed by a strong head of state in the person of the President has fully justified itself. However, it is not without a number of disadvantages. The author suggests considering the possibility of switching to a model of party Government, ways to strengthen the control activities of the Parliament of the Russian Federation and increase the financial independence of the judicial system. Special attention should be paid to the author's idea of the immutability of the constitutional establishment on the limitation of two terms of office of the President and his equating in legal force with the norms of Chapters 1, 2, 9 of the Constitution.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, separation of powers, term of office of the President, party Government, control powers of Parliament, independence of justice.

2023 год – юбилейный год для Конституции Российской Федерации. Очевидно, что тридцатилетие Конституции 1993 года – хороший повод

для того, чтобы подвести некоторые итоги ее позитивного воздействия на государственно-правовое и социально-экономическое развитие России,

а также определить проблемы ее реализации и предложить возможные пути дальнейшего совершенствования отдельных конституционных предписаний в интересах нынешних и будущих поколений страны. Несомненно, к основным достоинствам Конституции Российской Федерации относится ее народность, преемственность, компактность, стабильность, динамизм, а также способность быть надежной гарантией мирного и поступательного развития суверенной государственности России и гражданского общества.

Авторам Конституции 1993 года удалось сформировать целостный и не теряющий актуальности и сегодня проект строительства новой России, который впитал в себя многовековую историю и традиции сильной исполнительной власти, опирающейся на поддержку граждан, федеративные начала при высокой степени централизации государственного управления, гарантии права граждан на участие в управлении делами своего государства и на свободные выборы, а также права граждан на частную собственность и свободу осуществления предпринимательской деятельности. Безусловно, за последние десятилетия Россия сделала значимый шаг вперед в развитии своей государственности и правовой системы. Для многих россиян такие категории, как демократическое правовое социальное государство, права и свободы человека, федерализм, местное самоуправление стали абсолютно привычными. Вместе с тем очевидно, что развитие конституционного строя страны в русле установлений Конституции 1993 года протекает не так быстро и гладко, как нам хотелось бы. В России по-прежнему сильны авторитарные традиции, высок уровень реальной преступности и коррупции, что сдерживает поступательное развитие российской государственности. Вероятно, мы лишь в начале длительного и непростого пути построения российского конституционализма, именно поэтому считать потенциал действующей Конституции реализованным полностью мы пока не можем. К тому же процесс реализации конституционных норм – крайне сложный: он испытывает на себе действие ряда политических, экономических, социальных, культурных, духовных, организационных, идеологических и иных факторов [4. – С. 7–8].

Одной из наиболее важных и заметных проблем, препятствующих поступательному развитию российской государственности и гражданского общества страны, является несовершенство

системы разделения властей в России. При этом сразу бы хотелось отметить, что традиционная система разделения властей, известная нам по трудам мыслителей эпохи Нового времени, в Российской Федерации была существенным образом изменена. Так, к традиционному триумврату властей в лице законодательной, исполнительной и судебной добавилась президентская ветвь власти, прямо не поименованная в Конституции 1993 года, но при этом имеющая столь существенный набор полномочий и возможностей, что она оказалась способной оказывать решающее влияние на процессы, происходящие внутри государства и общества. Именно по этой причине многими теоретиками, политическими и общественными деятелями и рядовыми россиянами наша страна воспринимается не как смешанная, а как президентская республика. Причем подобное восприятие гражданами России конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, на наш взгляд, является достаточно близким к истине. Именно конституционные полномочия Президента России позволяют ему быть центральной фигурой политической системы общества, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, оплотом суверенитета, государственной целостности и независимости страны [5. – С. 23]. С другой стороны, обширные полномочия и властные механизмы, сосредоточенные в руках президента, создают некоторые предпосылки для утверждения властно-авторитарных начал в системе государственного управления, сдерживая потенциал других ветвей властей.

Представляется, что конституционная формула, избранная в 1993 г., для системы разделения властей во главе с сильным главой государства в лице Президента России себя полностью оправдала. За прошедшие годы Россия смогла выстроить эффективную систему взаимодействия между федеральным и региональным уровнем публичной власти, обеспечить мир и согласие на своей территории, пресечь гражданские конфликты и распри, обеспечить целостность государственной территории, укрепить суверенную государственность и повысить эффективность Вооруженных Сил страны. Немало сделано и на пути укрепления основ социальной государственности. Думается, что всем этим Россия обязана удачной конституционной конструкции института президентуры [3. – С. 111].

Тем не менее конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, претерпевший некоторые изменения в ходе конституционной реформы 2020 г., не может оставаться неизменным в будущем. В связи с этим хотелось бы сделать несколько замечаний, которые, на наш взгляд, содействовали бы дальнейшему укреплению института президентуры в России.

Замечание первое. Конституционная формула ограничения полномочий Президента России, сформулированная в первоначальной редакции Конституции 1993 года (два срока подряд), оказалась не идеальной и была в 2020 г. заменена на ограничение в два президентских срока. Оценивая позитивно данную новацию, хотелось бы отметить, что данное ограничение конституционных полномочий является важной гарантией укрепления демократических основ института президентуры. Однако при этом она не является абсолютной гарантией того, что в будущем число президентских сроков не будет изменено в сторону увеличения. Для того чтобы избежать этого, мы предлагаем закрепить за частью 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации неизменный статус, распространив на нее гарантии, которые предусмотрены статьей 135 Конституции, и приравняв тем самым к нормам глав 1, 2, 9 Конституции. Реализовать данное предложение, по нашему мнению, можно, дополнив статью 81 Конституции частью 3.2 следующего содержания: «Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, является неизменным. На него распространяется действие положений части 1 и 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации».

Замечание второе. Конституция 1993 года в части 3 статьи 92 устанавливает, что во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Однако при этом она не оговаривает случай, когда Председатель Правительства Российской Федерации слагает с себя свои полномочия, не способен или не имеет возможности выполнять свои обязанности. Кто должен исполнять обязанности президента в данном случае, неясно. Думается, что решением данной проблемы, призванным избежать вакуума власти, незаконного присвоения полномочий главы государства и возможного конституционного

кризиса могло бы стать дополнение статьи 93 Конституции частью 4 следующего содержания: «В случае добровольного сложения своих полномочий Председателем Правительства Российской Федерации и во всех случаях, когда он не в состоянии выполнять свои обязанности, обязанности Президента Российской Федерации исполняет Председатель Совета Федерации Федерального Собрания». Думается, что такая конструкция позволит устранить правовую неопределенность по вопросу о том, кто должен исполнять полномочия Президента страны в случае неспособности делать это Председателем Правительства Российской Федерации, что только укрепит президентскую ветвь власти.

Говоря о трех других ветвях власти, отметим, что вслед за главой государства в Конституции 1993 года следует глава о Федеральном Собрании Российской Федерации, однако в реальности второй по объему властных полномочий и степени авторитета в глазах граждан является исполнительная власть, ядром которой выступает Правительство Российской Федерации [1. – С. 199–200]. Анализируя конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации, следует сказать, что данный орган исполнительной власти наиболее приближен и крайне зависим от политики президента. Достаточно сказать, что по ныне действующей редакции Конституции 1993 года Президент Российской Федерации имеет право в любой момент времени, не мотивируя причины, отправить в отставку правительство в полном составе, а также освободить от занимаемой должности Председателя Правительства или любого его члена. Думается, что данное положение вещей служит еще одним весомым аргументом в пользу сторонников точки зрения о президентской модели российской республики.

По нашему убеждению, первым шагом на пути усиления модели смешанной модели республики в России стало конституирование института ежегодных отчетов Правительства перед Государственной Думой Федерального Собрания (2008 г.). Вторым шагом – закрепление в тексте Конституции процедуры утверждения кандидатуры Председателя Правительства, его заместителя и большинства федеральных министров Государственной Думой. Представляется, что очередным шагом в этом направлении могло бы стать введение института партийного правительства в Российской Федерации. Справедливости

ради следует подчеркнуть, что действующая Конституция не исключает такой порядок формирования правительства, и его законодательное закрепление возможно на уровне ФКЗ от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Модель партийного правительства, предлагаемая нами, выглядит следующим образом: партия (коалиция партий), одержавшая победу на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, получает возможность формировать персональный состав правительства (за исключением руководителей ряда федеральных органов исполнительной власти, назначаемых Президентом России после консультаций с Советом Федерации). Президент России, в свою очередь, вносит на утверждение Государственной Думы кандидатуры Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, предложенные партией (коалицией партий), одержавшей победу на парламентских выборах. При этом Президент сохраняет за собой возможность в любой момент освободить от занимаемой должности как Председателя Правительства, так и любого его члена, а также отправить в отставку правительство в полном составе, после чего назначить новый состав Правительства Российской Федерации самостоятельно. Думается, что такая модель позволит существенно усилить влияние Государственной Думы на политику президента и правительства, приблизив Россию к модели смешанной республики.

В продолжение разговора о балансе внутри системы разделения властей в России необходимо также отметить, что любой парламент призван сочетать в себе представительную, законодательную и контрольные функции [2. – С. 81]. Однако Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации в статье 94 Конституции 1993 года определено как представительный и законодательный орган Российской Федерации. Несомненно, такая формулировка является серьезным упущением авторов Конституции, и для его преодоления мы предлагаем изложить статью 94 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным, законодательным и контрольным органом Российской Федерации».

Оценивая достаточно высоко конституционно-правовой статус и полномочия Федерального Собрания Российской Федерации, которые были

несколько увеличены в рамках конституционной реформы 2020 г., хотелось бы отметить недостаточную роль двух парламентских институтов – Счетной палаты и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Необходимо особо отметить, что в настоящее время Конституция 1993 года в части 5 статьи 101 предусматривает, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Действующий Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» предусматривает формирование персонального состава Счетной палаты палатами парламента, но по представлению Президента России. На наш взгляд, в целях реализации конституционного установления о разделении властей, а также с учетом необходимости укрепления контроля за органами исполнительной власти предлагаем изложить часть 5 статьи 101 Конституции в следующей редакции: «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Состав Счетной палаты образует ее Председатель, назначаемый на свою должность Государственной Думой, его заместитель, назначаемый на свою должность Советом Федерации, и 12 аудиторов, назначаемых на свои должности Советом Федерации и Государственной Думой на паритетных началах».

Нельзя не упомянуть и о том, что в настоящее время пункт «е» части 1 статьи 103 относит к ведению Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Представляется, что в целях укрепления контрольной функции парламента и усиления роли российского омбудсмана его полномочия должны быть прямо перечислены непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации. Для реализации этого предложения мы считаем необходимым статью 103.1 дополнить частью 2, в которой и изложить предметную компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Завершая разговор о перспективах и путях укрепления системы разделения властей в со-

временной России, отметим, что в некотором усилении, очевидно, нуждается и судебная власть. Думается, что при этом с большей степенью вероятности действующая судебная система не должна подвергаться ревизии. Пересмотрена должна быть организационно-техническая и материальная база судебной системы. По нашему мнению, финансирование судебной системы должно быть в ведении непосредственно самого Верховного Суда Российской Федерации, а не Судебного департамента при нем, как сегодня. Эта мера, как видится, позволит укрепить финансовую независимость судебной системы, усилить конституционно-правовые гарантии отправления справедливого правосудия в стране.

Таким образом, резюмируя все сказанное нами выше, следует еще раз подчеркнуть, что российская система разделения властей сложи-

лась и устоялась в своих основных контурах. Во многом это произошло благодаря принятию в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации, закрепившей незыблемость основ конституционного строя и системы разделения властей в нашей стране. Очевидно, что конституционная система разделения властей ориентирована на сильную президентскую власть в лице главы государства, де-факто также выступающего в роли «патрона» исполнительной ветви власти. В целях укрепления системы разделения в России мы предлагаем последовательно двигаться по пути укрепления конституционно-правового статуса законодательной и судебной ветвей власти. Будущее российского конституционализма и государственности будет зависеть от эффективно функционирующей и сбалансированной системы разделения властей.

### Список литературы

1. *Вайно А. А.* Сравнительно-правовой анализ систем исполнительной власти России и Японии // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 9 (118). – С. 195–205.
2. *Грудинин Н. С.* Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016.
3. *Калхидов В. А.* Становление института президентуры в России // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 103–123.
4. *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
5. *Овсепян Ж. И.* Модификации президентско-парламентской формы правления в Российской Федерации (на основе анализа новелл Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г.) // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 6. – С. 19–31.