

Рассмотрены вопросы реформирования Конституции Российской Федерации в части построения оптимального механизма взаимодействия органов власти, а также увеличения полномочий нижней палаты парламента Российской Федерации. Представлены суждения автора по вопросу совершенствования полномочий органов государственной власти как на федеральном, так и региональном уровнях государственной власти.

Ключевые слова: государство; органы государственной власти; система разделение властей; президент; парламент.

Анна Владимировна Шиндина, канд. юрид. наук, доцент,
кафедра конституционного права,
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
Саратов, Россия
a.v.shindina@yandex.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В АСПЕКТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Что обязательно должно характеризовать основной закон государства: консервативная неизменность или же гибкая политика, направленная на качественное своевременное регулирование происходящих правовых процессов в стране? Конституция Российской Федерации – это не просто основной закон нашего государства, обладающий учредительной функцией и закрепляющий основы территориального устройства государства, функционирования органов государственной власти и правового статуса личности, а живой организм, остро реагирующий на возникающие подробности государства, общества, мирового устройства. Качественный основной закон – это не застывший столб права, а уникальный механизм, который выстраивает государственный аппарат заблаговременно в те правовые нормы, которые необходимы именно в данный период времени. «Живую» природу действующей Конституции РФ подчеркивает и М. А. Липчанская: «...действующий основной закон – это “живая Конституция”, мощный фактор решения государственных задач, обеспечения безопасности страны, общественного согласия, защиты прав и свобод человека» [1]. Конечно, мы не говорим о постоянном и бездумном изменении Конституции, мы лишь подчеркиваем, что главный закон нашей страны был принят в непростой исторический период и явился правовой скрепляющей базой для строительства нового государства, поэтому сейчас и выглядят актуальными и насущными предложения, озвученные Президентом РФ Владимиром Путиным [2], а затем принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации [3].

Важную и актуальную характеристику основному закону в своих трудах дал С. А. Авакьян: две характеристики присущи Конституции – ста-

бильность и динамизм. Причем последний понимается следующим образом: «...динамизм сочетается со стабильностью, не “опрокидывая” ее» [4]. По сути, именно такой подход применяется в предложенной концепции реформирования действующей Конституции: сохраняем незыблемость, ее действие, но вносим необходимые именно в данный момент времени изменения, своего рода «оттачиваем до совершенства». Согласимся с мнением Ю. И. Скуратова, отмечающего, что для проведения полномасштабной конституционной реформы в современной России еще не произошли изменения, подчеркивающие изменение конъюнктуры общественных сил [5]. Но не можем не отметить тот факт, что произошли социальные преобразования. Например, увеличение количества социальных гарантий, а также курс государства направлен на их конституционное закрепление. Актуальность проводимого конституционного реформирования в очередной раз подчеркнул С. А. Авакьян в своей работе «Проекты законов о поправках Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый?» [6].

Кроме того, сейчас происходит уникальный процесс совершенствования государственного аппарата, а именно реализуется давно поднятая проблема увеличения полномочий Федерального Собрания Российской Федерации. Данный вопрос предлагаем проанализировать более тщательно.

О необходимости совершенствования системы разделения властей говорил председатель Конституционного суда Российской Федерации Валерий Зорькин, который в своей статье «Буква и дух Конституции» [7] затронул вопрос недостаточного баланса ветвей власти, наличия сбоев в работе системы сдержек и противовесов, а также отметил крен в пользу исполнительной власти. Идентичную проблематику в формировании современного государственного аппарата поднимает и спикер Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Вячеслав Володин, отмечая, что менять положения Конституции нужно ни в коем случае не замахиваясь на основополагающие положения основного закона. По его мнению, пришла пора «оценить потенциал» для улучшения Конституции – повысить эффективность работы ее принципов и норм.

Предлагаем проанализировать предложенные изменения в Конституцию Российской Федерации в части совершенствования взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти на федеральном уровне, а также возможности эффективного взаимодействия законодательной власти федерального уровня в регионах, представителями которых являются народные избранники. Отметим, что проводимая конституционная реформа не нова как факт внесения изменений в действующую Конституцию (ряд мер, направленных на достижение оптимального взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, ранее уже был принят: так, была закреплена обязанность обязательного ежегодного отчета Правительства перед нижней палатой парламента, изменен срок полномочий Президента и Государственной Думы, порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания), но нова в процедурном аспекте: количество вносимых изменений, а также порядок их принятия на всенародном голосовании. Но мы все же остановимся на вносимых изменениях, касающихся взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти.

Руководствуясь положениями ст. 10 Конституции, а именно заложенным принципом разделения властей, приведем пример, который позволит оценить необходимость качественной проработки вносимых изменений в полномочия Государственной Думы. Так, согласно ч. 1 ст. 111 Конституции Российской Федерации: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы» (*«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)*). Но работает ли данная норма в полной мере? «Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата», – согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». Анализ приведенной части официального документа позволяет говорить о том, что по факту мнение парламентариев при согласовании кандидатуры Председателя Правительства «условно обязательно». Сложно говорить об отсутствии давления на депутатов, которым трижды представляют одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства (напомним, что согласно ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы»). Резонно возникает вопрос о реальных полномочиях нижней палаты в проведении процедуры согласования Председателя Правительства.

Отрадно, что в одобренном Государственной Думой тексте Основного Закона у нижней палаты парламента появляется не только право утверждать кандидатуру Председателя Правительства РФ, предлагаемую Президентом РФ, но и утверждать кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением отдельных министров, деятельность которых входит в компетенцию Президента напрямую, в частности министров «силового блока») по представлению Председателя Правительства РФ. Таким образом, происходит не только увеличение полномочий парламентариев, но и построение оптимального механизма взаимодействия органов власти.

Рассматривая вышеприведенный пример о «предусмотренной безальтернативности» при назначении кандидатуры на пост Председателя Правительства, считаем объективным проработать предложенные нововведения в аспекте обязательной альтернативности утверждаемых кандидатур нижней палатой парламента как на пост Председателя Правительства, так

и на посты его заместителей и федеральных министров (*ведь буквально толкуя ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации мы видим предусмотренную законодателем формулировку «отклонения представленных кандидатур»*). Считаем, что такой подход положительно скажется не только на формировании высококвалифицированного Правительства Российской Федерации, но и на реальном расширении полномочий Государственной Думы.

Говоря о построении эффективного взаимодействия органов государственной власти, невозможно работать лишь в горизонтальной перспективе построения государственного аппарата. Предлагаем рассмотреть возможные коррективы и в вертикальной плоскости. Считаем возможным внести изменения в ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020, с изм. от 01.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а именно изложить п. 3 ч. 3 указанной нормы в следующей редакции: *«Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями при обязательном согласовании с депутатами Государственной Думы, а также членами Совета Федерации того субъекта Российской Федерации, который они представляют в соответствующей палате Парламента и в котором происходит процедура выборов высшего должностного лица»*. Считаем, что помимо усиления позиции парламента на федеральном уровне, необходимо говорить и о взаимосвязи представитель субъекта – субъект Российской Федерации.

Уверены, что ни у кого не возникнет сомнения в том, что предложенные инициативы не создадут «крена» в системе разделения властей, а лишь повысят эффективность в действующей системе сдержек и противовесов, позволят сформировать такую властную конструкцию, которая будет наибольшим образом способствовать демократическому развитию Российской Федерации.

Список литературы

1. **Липчанская М. А.** Институционализация конституционной системы власти в федеративном российском государстве // *Власть*. 2015. № 21(7). С. 136 – 139.
2. **Владимир Путин** внес в Госдуму законопроект о поправке к Конституции [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62617> (дата обращения: 07.04.2020).
3. **Изменения в Конституцию РФ** приняты в третьем чтении [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/48003/> (дата обращения: 07.04.2020).
4. **Авакьян С. А.** Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // *Вестник Московского Университета. Серия 11: Право*. 2013. № 1. С. 21 – 38.
5. **Скуратов Ю. И.** Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // *Российский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 53 – 59.

6. **Авакьян С. А.** Проекты законов о поправках Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31 – 34.

7. **Буква и дух Конституции.** Валерий Зорькин – о тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 07.04.2020).

References

1. **Lipchanskaya M.A.** [Institutionalization of the constitutional system of power in the federal Russian state], *Vlast'* [Power], 2015, no. 21(7), pp. 136-139. (In Russ.).

2. **available at:** <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62617> (accessed April 07, 2020).

3. **available at:** <http://duma.gov.ru/news/48003/> (accessed April 07, 2020).

4. **Avak'yan S.A.** [Practice of constitutional reforms: some problems], *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of the Moscow University. Series 11: Right], 2013, no. 1, pp. 21-38. (In Russ.).

5. **Skuratov Yu.I.** [Development of the 1993 Constitution of the Russian Federation: Amendments to the Constitution or Constitutional Reform?], *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian legal journal], 2009, no. 3, pp. 53-59. (In Russ.).

6. **Avak'yan S.A.** [Draft laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation: the fourth round is coming?], *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 1, pp. 31-34. (In Russ.).

7. **Rossiyskaya gazeta** [Russian newspaper], available at: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (accessed April 07, 2020).

Prospects for Improving the Constitutional and Legal Interaction of Legislative and Executive Authorities in the Aspect of Reforming the Constitution of the Russian Federation

**A. V. Shindina, Cand. Legal Sci., Associate Professor,
Department of Constitutional Law,
Saratov State Academy of Law, Saratov, Russia;
a.v.shindina@yandex.ru**

The article discusses the issues of reforming the Constitution of the Russian Federation in terms of constructing an optimal mechanism for interaction between authorities and increasing the powers of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author's opinions on the issue of improving the powers of state authorities at both the federal and regional levels of government are presented.

Keywords: state; public authorities; system of separation of powers; state structure; President; Parliament.

© А. В. Шиндина, 2021

Статья поступила в редакцию 08.06.2020

При цитировании использовать:

Шиндина А. В. Перспективы совершенствования конституционно-правового взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в аспекте реформирования Конституции Российской Федерации // *Право: история и современность*. 2021. № 1(14). С. 128 – 132. doi: 10.17277/pravo.2021.01. pp.128-132