

Конституционные преобразования системы публичной власти

Конституционная реформа в Российской Федерации и ее влияние на систему органов публичной власти



Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу конституционной реформы в Российской Федерации 2020 г., ее влиянию на органы государственной власти. Цель реформы — выявить ключевые изменения в конституционном регулировании статуса и взаимодействия ветвей власти, оценить их последствия в сравнительной перспективе с предшествующим конституционным порядком. Результаты исследования свидетельствуют о значительной концентрации властных полномочий в руках Президента РФ, существенном перераспределении баланса сил между институтами, формальном укреплении роли парламента при одновременном усилении президентского контроля над ним, а также о глубокой интеграции традиционных и новых конституционных органов в единую систему управления под доминирующим влиянием главы государства.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная реформа, поправки к Конституции РФ 2020 г., система органов государственной власти, Президент РФ, судебная система, Государственный Совет

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.097-102

**Валериан Алексеевич
ЛЕБЕДЕВ,**
профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ,
заслуженный
деятель науки РФ,
почетный работник
высшего
профессионального
образования РФ
lebedev_va@bk.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская,
д. 9

Valerian A. LEBEDEV,

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Professor, Dr. Sci. (Law),

Honored Lawyer of the Russian Federation,

Honored Scientist of the Russian Federation,

*Honored Worker of Higher Professional
Education of the Russian Federation*

lebedev_va@bk.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Constitutional reform in the Russian Federation and its impact on the system of public authorities

Abstract. This article provides a comprehensive analysis of the 2020 constitutional reform in the Russian Federation and its impact on government bodies. The reform aims to identify key changes in the constitutional regulation of the status and interactions between branches of government and to assess their impact in a comparative perspective with the previous constitutional order. The study's findings demonstrate a significant concentration of power in the hands of the President of the Russian Federation, a significant redistribution of the balance of power between institutions, a formal strengthening of the role of parliament while simultaneously strengthening presidential control over it, and the deep integration of traditional and new constitutional bodies into a unified system of governance under the dominant influence of the head of state.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Constitutional reform, amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020, system of government bodies, President of the Russian Federation, judicial system, State Council

Как известно, конституционные реформы представляют собой стратегический инструмент адаптации политической системы к изменяющимся внутренним и внешним вызовам. Конституционная реформа — это, по сути, формальный процесс внесения существенных изменений в Основной закон государства. Ее причины могут быть разнообразны: смена политического режима, необходимость адаптации к новым социально-экономическим условиям, разрешение накопившихся конституционных коллизий, стремление к легитимации существующей власти или ее перераспределению¹.

Реформированию подверглась Конституция РФ 1993 г., которая была принята в условиях острого политического кризиса в нашей стране. И это вполне объяснимо, так как за почти три десятилетия ее действия политическая система

¹ См. подробнее: Хабриева Т. Я. Конституционные реформы в современном мире. М. : Норма, 2018.

и социально-экономические реалии страны претерпели значительные изменения. Справедливи ради стоит отметить, что идея конституционной реформы периодически возникала в публичных дискуссиях, научной литературе², но лишь в январе 2020 г. в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию³ она приобрела конкретные очертания.

Последовавший за этим процесс, включая создание Рабочей группы, публичное обсуждение, одобрение Федеральным Собранием, законодательными собраниями субъектов РФ и завершившийся общероссийским голосованием 01.07.2020, привел к вступлению в силу пакета поправок⁴, оказавших существенное влияние на систему органов публичной власти. Эти изменения стали наиболее значительными с момента принятия Конституции. Последствия реформ для системы органов публичной власти носят фундаментальный характер, так как они закрепляют новые правила формирования органов, перераспределяют властные полномочия между ветвями власти и отдельными институтами внутри них, создают или конституционно закрепляют статус органов, ранее существовавших на подзаконном уровне, влияют на независимость ветвей власти и др.

Анализируя развитие такой категории, как публичная власть, необходимо отметить, что ее конституционно-правовая основа закреплена в тексте Основного закона государства. Согласно тексту Конституции РФ, точнее, ее п. «г» ст. 71, организация публичной власти находится в ведении Федерации. В текст Конституции РФ включено понятие «единая система публичной власти», а на главу государства возложена обязанность обеспечения взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, входящих в эту двухуровневую систему. Первый уровень — государственная власть, второй — муниципальная. Рассуждая «о двух уровнях публичной власти, государственной и муниципальной, следует отметить, что они действуют одновременно, дополняя друг друга, обеспечивая ее единство»⁵.

Внесены значительные изменения в полномочия и структуру органов публичной власти. Изменился баланс сил между различными ее ветвями, укрепилась их вертикаль. Иначе говоря, стержнем конституционной реформы стала значительная трансформация системы органов публичной власти.

Главенствующее место отведено государственной власти, которую на федеральном уровне осуществляют: Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет

² Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2—9 ; Лебедев В. А. Конституционное развитие России // Lex russica. 2018. № 11 (144). С. 16—32.

³ Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 22.06.2025).

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁵ Лебедев В. А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 5.



Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации.

Для согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президентом РФ создан Государственный Совет Российской Федерации (п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ).

Поправки 2020 г. закрепили и расширили доминирующую роль Президента РФ как «гаранта Конституции» (ст. 80 Конституции) в системе публичной власти, что подразумевает высокую степень ответственности Президента перед обществом, а также требует от него принятия решений, направленных на защиту и развитие правового государства. Поправки обнулили президентский срок и запретили лицу занимать эту должность более двух сроков. На действующего Президента РФ такой запрет не распространяется (ч. 3.1 ст. 81).

Необходимо отметить, что в Российской Федерации наблюдается и тенденция ужесточения требования к кандидатам на занятие должностей Президента РФ, Председателя Правительства РФ, федеральных министров, депутатов Государственной Думы и других высших должностных лиц. В частности, введен ценз оседлости (проживание на территории Российской Федерации не менее 25 лет) для кандидатов в Президенты РФ и запрет иметь иностранное гражданство или вид на жительство.

Что же касается роли парламента как независимого законодательного и контрольного органа в условиях доминирующей президентской власти и управляемой партийной системы, то она остается ограниченной. Поправки формально увеличили количество функций парламента (особенно Совета Федерации), но одновременно резко усилили зависимость его решений от воли Президента, особенно в ключевых кадровых вопросах (суды, прокуратура, отчасти Правительство).

Законодательно произошло расширение состава Совета Федерации, в который входят не только представители от законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, как это было до принятия поправок, но и Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно. Президенту РФ предоставлено право назначать не более 30 представителей в состав Совета Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Введение президентских назначенцев в Совет Федерации сближает его с верхними палатами, формируемыми по назначению (как в Канаде или частично в Великобритании), но с явной целью усиления централизации.

Поправки способствовали усилению роли Государственной Думы, которая получила расширенные полномочия по формирования Правительства РФ. Государственная Дума утверждает кандидатуру Председателя Правительства, которую ей представляет Президент РФ. По представлению Председателя Правительства Государственная Дума утверждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением министров силового блока п. «а.1» ч. 1 ст. 103). Несмотря на усиление роли Государственной Думы в формировании Правительства, при этом усилилась в целом и роль Президента.

Усиление влияния Президента РФ на формирование Правительства можно увидеть и в том, что в соответствии с поправками он осуществляет общее руководство Правительством, наделен правом председательствовать на его

заседаниях. Президент получил право отстранять Председателя Правительства от должности (п. «а» ст. 83) и принимать отставку Правительства (ст. 117). Фактическая подчиненность Правительства Президенту, существовавшая и ранее, получила конституционное подтверждение⁶.

Поправками закреплено, что, хотя Правительство РФ ответственно перед Президентом и Государственной Думой, процедура выражения недоверия или отказа в доверии Правительству усложнена. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе не отправлять Правительство в отставку (ч. 3 ст. 117). Если Дума повторно в течение трех месяцев выразит недоверие, Президент может либо отправить Правительство в отставку, либо распустить Думу и назначить новые выборы. До принятия поправок в такой ситуации Президент РФ должен был принять решение либо о роспуске Государственной Думы или об отставке Правительства.

Таким образом, Президент имеет возможность сохранить Правительство РФ даже при конфликте последнего с Государственной Думой. И еще один момент, на который следует обратить внимание. Правительство может подать в отставку Президенту (ч. 1 ст. 117). Согласно ч. 4 ст. 117 Председатель Правительства РФ наделен правом поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ, то Президент в течение семи дней принимает решение. Он либо принимает отставку Правительства, либо распускает Государственную Думу.

Поправки к Конституции РФ затронули ключевые аспекты организации судебной власти. Можно сказать, что произошло усиление контроля Президента РФ над судебной властью. Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ и их заместители назначаются Советом Федерации только «по представлению Президента» (п «е» ст. 83). Число судей Конституционного Суда РФ уменьшилось с 19 до 11 (ч. 1 ст. 125), что потенциально облегчает управление его работой. Президент получил право вносить представления в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности федеральных законов до их подписания (ч. 3 ст. 107). Такое полномочие может рассматриваться как осуществление Президентом контроля над законодательным процессом на ранней стадии. Конституционный Суд также наделяется полномочием по проверке конституционности законов субъектов РФ еще до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ. Конституционный Суд РФ вправе разрешать вопросы об исполнении решений межгосударственных органов и о возможности исполнения решения иностранного или международного суда.

Конституционно закреплен статус прокуратуры как единой централизованной системы (ст. 129). Генеральный прокурор и его заместители назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ (ч. 3 ст. 129). Это усиливает зависимость надзорного органа от главы государства.

Одной из институциональных новаций стало включение Государственного Совета РФ в Конституцию РФ (п. «е.5» ст. 83). Его статус определяется федеральным

⁶ Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации после поправок 2020 года // Lex russica. 2021. Т. 74. № 4. С. 25–38.

законом⁷, который закрепляет совещательные и координационные полномочия. Конституционное закрепление статуса Государственного Совета РФ определяет его более высокую роль в системе публичной власти.

Усилен статус Президента как Верховного Главнокомандующего. Конституцией закреплено, что Совет Безопасности РФ формируется и возглавляется Президентом РФ, а его статус определяется федеральным законом (п. «ж» ст. 83). Это конституционно оформляет уже сложившуюся практику и повышает значимость этого органа.

Конституция РФ закрепляет приоритет национального права над решениями межгосударственных органов (ч. 3 ст. 79), косвенно усиливая тем самым позицию Президента и Конституционного Суда, особенно в контексте исполнения решений международных судов.

Расширение полномочий Президента РФ привело к усилению координации между ветвями власти, что положительно сказывается на принятии важнейших решений и выполнении государственных программ. Можно сделать вывод, что проведенная конституционная реформа оказала положительное влияние на организацию публичной власти. Ее основным вектором стало не укрепление системы сдержек и противовесов или баланса ветвей власти, а дальнейшая беспрецедентная по масштабам концентрация властных полномочий в руках Президента РФ, что в создавшихся условиях, несомненно, оказывает положительное влияние на решение важнейших задач, стоящих перед государством.

Таким образом, необходимо отметить, что реформа 2020 г. завершила формирование конституционной модели, в которой доминирующая роль Президента является не просто политической реальностью, но и жестко закрепленной правовой нормой. Будущее российской государственности будет зависеть от того, как эта модель будет функционировать в перспективе с учетом новых вызовов, стоящих перед Российской государством, главным приоритетом которого является учет интересов всех слоев общества и обеспечение защиты прав и свобод граждан.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 9. — С. 2—9.
2. Лебедев В. А. Конституционное развитие России // Lex russica. — 2018. — № 11 (144). — С. 16—32.
3. Лебедев В. А. Народовладение и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 3—6.
4. Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации после поправок 2020 года // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 4. — С. 25—38.
5. Хабриева Т. Я. Конституционные реформы в современном мире. — М. : Норма, 2018. — 368 с.

⁷ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 11.12.2020.