АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА ВИНОГРАДОВА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: evsfrf@gmail.com
SPIN-код: 8022-0021

ИННА ЛЕОНИДОВНА ДАНИЛЕВСКАЯ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru
SPIN-код: 6990-8150

ГЕОРГИЙ СЕРГЕЕВИЧ ПАТЮЛИН

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: g.patulin@gmail.com
SPIN-код: 1749-7436

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-vinogradova-danilevskaya-patiulin

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОМ ДИЗАЙНЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. ПРАВИТЕЛЬСТВО: СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ, ФУНКЦИИ

Аннотация. Поправками 2020 г. в Конституцию РФ был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной политической власти. Наибольшие преобразования претерпела система исполнительной власти. Статья посвящена изучению как новых государственно-правовых институтов, возникших в исполнительной власти современной России, так и системы исполнительной власти, сформировавшейся в Российской Федерации в 2021 г., в целом. Особое внимание уделяется институту публичной власти, включающему в себя как государственные органы власти, так и органы местного самоуправления, которые традиционно не относились к органам государственной власти.

Делается вывод, что внесение поправок 2020 г. в Конституцию изменило положение Правительства в системе органов власти, не нарушая целостности ее системы, основанной на принципах правового государства. Формирование и эволюция исполнительной власти в реалиях новой российской государственности имеют целью развитие национального потенциала, направленного на обеспечение реализации прежде всего общегосударственных задач на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: государство, Конституция, Президент, Правительство, публичная власть, Конституционный Суд, конституционно-правовая ответственность, исполнительная власть, законодательная власть

ELENA V. VINOGRADOVA

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: evsfrf@gmail.com
SPIN code: 8022-0021

INNA L. DANILEVSKAYA

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru
SPIN code: 6990-8150

GEORGY S. PATULIN

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: g.patulin@gmail.com
SPIN code: 1749-7436

EXECUTIVE POWER IN THE CONSTITUTIONAL LEGAL DESIGN OF MODERN RUSSIA. GOVERNMENT: STATUS, AUTHORITY, FUNCTIONS

Abstract. The 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation introduced a number of changes to the order of organization and functioning of public political power. The system of executive power has undergone the greatest transformations. The article is devoted to the study of both new state and legal institutions that

have emerged in the executive branch of modern Russia, and the system of executive power that was formed in the Russian Federation in 2021, as a whole. Special attention is paid to the institution of public power, which includes both public authorities and local self-governments, which traditionally did not belong to public authorities.

It is concluded that the 2020 amendments to the Constitution changed the position of the Government in the system of authorities, without impairing the integrity of its system based on the principles of the rule of law. The formation and evolution of the executive power in the realities of the new Russian statehood are aimed at developing the national potential aimed at ensuring the implementation, first of all, of national tasks on the basis of respect for human and civil rights and freedoms.

Keywords: state, Constitution, President, Government, public authority, Constitutional Court, constitutional and legal responsibility, executive power, legislative power

После принятия в 2020 г. поправок в конституционно-правовом пространстве современной России появился институт публичной власти. Легитимацию этого института в российском правовом поле нельзя отнести к событиям, к которым было подготовлено научное юридическое сообщество. Безусловно, были весьма интересные для научного анализа исследования правовой природы публичной власти. В частности, в работе А.Н. Савенкова и В.Е. Чиркина обосновывалась необходимость ее закрепления в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего в Российской Федерации государственную власть и местное самоуправление¹. В государственно-правовом терминологическом словаре, изданном под редакцией С.А. Авакьяна, определение политической власти отождествляется с властью публичной, «...исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества (т.е. публично)»². Вместе с тем ни на уровне конституционных предписаний, ни в российском законодательстве понятия публичной власти не содержалось.

Чем была обусловлена необходимость закрепления публичной власти на самом высоком национальном уровне — конституционном? В наши дни по-прежнему существует отчетливое стремление повысить ценность конституционных норм, усилив их практическое значение

¹ См.: Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29.

² Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ (дата обращения: 18.05.2021).

как норм, стоящих над обычными законами, о котором писал Р. Давид, отмечая политический характер особого авторитета конституционных норм и их авторитет с точки зрения права, который выражается в установлении контроля за конституционностью других законов³.

В ходе обсуждения поправок к Конституции был обозначен ряд проблем, что является подтверждением важности применения этого формата. Как отмечал чл. - корр. Д.А. Керимов, активное участие людей в обсуждении вопросов общественного развития не только является условием правильного решения и реализации этих вопросов, но и означает вместе с тем образование единства общей воли народа, которая является силой, создающей правовые установления, содержится в них и их реализует, внося органическое единство во всю правовую систему, придавая ей характер правовой целостности⁴.

В процессе этого обсуждения было неоднократно отмечено в качестве проблемы отсутствие единства между государственной властью, элементами которой для современной России являются федеральная власть, властью субъектов Российской Федерации и властью муниципальной, которая так не названа в российской Конституции, но по всем формальным признакам может таковой считаться. Поэтому был поддержан аргумент, что разграничение сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью как разными уровнями власти порождает большое количество трудноразрешаемых проблем. Закрепление в Конституции принципа единства системы публичной власти направлено на создание эффективного взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления. Это в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ⁵ предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Теоретический спор по вопросу единства власти в Российской Федерации основывался на толковании конституционных положений,

³ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М., 1988. С. 108–109.

⁴ См.: Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 109, 111.

⁵ См.: 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 порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

в соответствии с которыми органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность независимо. Научная дискуссия о природе взаимодействия между муниципальной и государственной властью, основанная на анализе положений ст. 12 Конституции РФ, существует давно. Проблема дисбаланса, «разрыва» между государственным и муниципальным уровнями власти во многих сферах жизни российского общества обсуждалась многократно. При этом, с точки зрения С.А. Авакьяна, власть местного самоуправления соответствует с конституционными предписаниями «...отделена от государственной власти, но взаимодействует с нею»⁶. Другие исследователи, в частности О.В. Романовская, ссылаясь на толкование Конституционного Суда РФ, обосновывали позицию, что «...местное самоуправление является формой осуществления публичной власти, что нельзя отождествлять с государственной властью»⁷. По мнению В.Д. Зорькина, «...органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации»⁸. Конституционный Суд, определяя правовую природу местного самоуправления, указал⁹, что местное самоуправление можно считать уровнем публичной власти, целью которого является обеспечение и защита прав и свобод, создание условий для достойной жизни совместно с органами государственной власти¹⁰. Как следует из еще одной правовой позиции Конституционного Суда, публично-властная природа местного само-

⁶ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь.

⁷ Романовская М.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. С. 14.

⁸ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html>. (дата обращения: 20.05.2021).

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Российская газета. 2011. 3 июня. № 119 (5495).

управления не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти.

Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни — инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти. Принятый Закон РФ о поправке к Конституции РФ¹¹ устанавливает особую роль публичной власти в новом прочтении положений Конституции.

Теоретическое обоснование правовой природы публичной власти происходит фрагментарно. Вместе с тем следует отметить, что существующие фундаментальные исследования, в частности академика Т.Я. Хабриевой, позволяют выделять общие признаки публичной власти, отмечая ее социально-политическое и правовое своеобразие, заключающееся в том, что публичная власть возникает на основе «общих дел», но существует асимметрия территориальной публичности. Предлагается воспринимать публичный интерес как цель функционирования легальной, имеющей универсальный характер власти, организационно структурированной и институциональной¹².

В целях создания условий для повышения качества и уровня жизни граждан поправками в Конституцию РФ был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной власти. Ряд преобразований коснулся судебной власти. Прежде всего, в ч. 2 ст. 118 российской Конституции, наряду с действующими — конституционным, гражданским, административным и уголовным, теперь предусмотрен еще один вид судопроизводства — арбитражное. Это положение закрепляет существующие в судебной системе страны реалии. Новыми конституционными положениями изменены статус и функции российского парламента. Но наибольшие изменения произошли в системе исполнительной власти. Данное исследование посвящено констатации новых государственно-правовых институтов, возникших в исполнительной власти современной России. Кроме того, полагаем нелишним проанализировать систему исполнительной власти, сформировавшуюся в Российской Федерации в 2021 г. Особенностью органов исполнительной власти является то, что они образуют специализированную систему управления государственными делами,

¹¹ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹² См.: Хабриева Т.Я. Избранные труды в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. С. 43.

что предполагает допустимость вертикали в организации исполнительной власти, необходимой для обеспечения реализации общегосударственных задач¹³.

Прежде всего необходимо отметить, что положение Правительства РФ в единой системе органов публичной власти России определяется и закрепляется гл. 6 Конституции РФ.

Конституционными положениями (ч. 1 ст. 110) установлено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство, общее руководство деятельностью которого осуществляет Президент. Данное положение корреспондирует новеллам ст. 83 российской Конституции о соответствующем полномочии Главы государства. Таким образом, на конституционном уровне, а это высший уровень правового регулирования, произошло закрепление ранее существовавшего де-факто положения об общем руководстве главой государства федеральным Правительством, обеспечивая его согласованное функционирование и взаимодействие с иными органами, входящими в единую систему публичной власти.

Следует отметить, что место Правительства в системе органов государственной власти, а также роль главы государства относительно исполнительной власти обсуждали в течение длительного времени. При введении института Президента в 1991 г. в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»¹⁴ было сказано, что Президент РСФСР является главой исполнительной власти в РСФСР. Однако Конституция РФ 1993 г. (до внесения поправок в 2020 г.) не содержала положений о руководстве Правительством главой российского государства.

Вместе с тем, по мнению исследователей, (до внесения поправок) у Президента и юридически, и фактически были все возможности для руководства Правительством¹⁵. Таким образом, конституционными поправками закреплены реальные взаимоотношения между главой государства и Правительством.

Наличие большого количества изменений в статус, полномочия и функции Правительства РФ предопределили необходимость принятия в ноябре 2020 г. нового закона (далее — ФКЗ № 4)¹⁶, в котором

¹³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2 т. Т. 2. М., 2014. С. 670.

¹⁴ Ведомости ВС и СНД РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

¹⁵ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. С. 679.

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

закреплено, что Правительство является органом публичной власти, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России. Законом установлен новый порядок назначения и освобождения от должности членов Правительства, порядок прекращения его полномочий, предусмотрено усиление роли обеих палат российского парламента в решении этих вопросов. Определены функции Правительства как органа публичной власти, обеспечивающего проведение в стране единой социально ориентированной государственной политики. Закреплено, что Правительство РФ — коллегиальный орган, состоящий из Председателя, его заместителей (в том числе первых) и федеральных министров. В соответствии с законодательством и Регламентом Правительства в его заседаниях могут участвовать лица, не являющиеся членами Правительства, имеющие совещательные полномочия, но не наделенные правом участия в принятии решений.

Правительство РФ входит в систему федеральных органов исполнительной власти, в которую кроме Правительства входят федеральные министерства, службы и агентства. Функционирование в рамках единой системы способствует устранению разногласий, обеспечивая исполнение стоящих перед соответствующим федеральным органом исполнительной власти задач.

В соответствии с нормативными актами функции элементов системы органов федеральной исполнительной власти четко разграничены. В частности, министерства наделены полномочиями по выработке государственной политики. Министры, возглавляющие министерства, входят в состав Правительства. Что касается федеральных служб, на них возложены функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной и общественной безопасности, в то время как федеральные агентства оказывают услуги в установленной сфере деятельности.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом. Руководство деятельностью иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет Правительство.

Особая процедура назначения на должность главы Правительства РФ закреплена в ст. 111 российской Конституции. В ранее действующей редакции было установлено, что он назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Это положение очень важно, так как в соответствии с конституционными положениями (ч. 3 ст. 92) в случаях, когда Президент РФ не может выполнять свои

обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства¹⁷. Президент лично вносит в нижнюю палату российского парламента кандидатуру Председателя Правительства не позднее двухнедельного срока после его вступления в должность или после отставки Правительства. Если Государственной Думой кандидатура, предложенная Президентом, будет отклонена, в течение недели он вносит новое предложение, но, если Дума отклонит предложенную кандидатуру три раза, Президент вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства. В этом случае конституционные нормы (ч. 4 ст. 111) закрепляют за Президентом право роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов.

При этом Конституцией не установлено, может ли Президент повторно представить кандидатуру предыдущего претендента на пост высшего руководителя Правительства. В 1998 г. данный вопрос был рассмотрен Конституционным Судом, который в своем решении указал, что логика положений Конституции направлена на то, чтобы не допускать противоборства между ветвями власти, которое бы шло вразрез с положением об их общем, единственным источником — многонациональным народом РФ. В результате систематического и телеологического толкования положения ч. 4 ст. 111 Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что выбор кандидатуры Председателя Правительства является прерогативой Президента и Конституция позволяет ему самостоятельно определять способ реализации данного полномочия — представлять Государственной Думе каждый раз нового кандидата или же одну и ту же кандидатуру неоднократно¹⁸. Обусловлено это тем, что именно Президент определяет направления деятельности Правительства и играет ведущую роль в его формировании¹⁹.

Необходимо отметить, что по данному вопросу судьями Конституционного Суда РФ было выражено три особых мнения. Так, Н.В. Ви-

¹⁷ При этом важно отметить, что Председатель Правительства, временно исполняющий обязанности Президента, не наделен полномочиями распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

¹⁸ В.Е. Чиркин отмечал по этому поводу, что «с позиций этики такой ответ не вполне приемлем. Существует джентльменское правило: не проси дважды об одном и том же, если тебе отказали. Это правило тем более должно соблюдаться лицами, занимающими высокое положение...» (*Чиркин В.Е.* К вопросу о точности конституционной терминологии // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 71).

¹⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1988 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

трук указал, что постановление Государственной Думы об отклонении кандидатуры обязательно для Президента РФ и ведет к тому, что отклоненная кандидатура не может представляться повторно. Иные последствия подразумевали бы, что такое постановление не имеет юридического смысла. Поэтому, по мнению Н.В. Витрука, Президент не может обращаться к Государственной Думе повторно по вопросу, который уже был ею решен. В то же время это не отменяет возможности повторного обращения Президента по поводу ранее представленной кандидатуры (но не в форме представления его кандидатуры!). В подобной ситуации Государственная Дума может, отменив предыдущее решение, принять повторное обращение Президента к рассмотрению.

В.О. Лучин в особом мнении отметил, что ст. 111 Конституции нацелена на достижение согласия между Президентом и Государственной Думой, односторонние же действия, попытки оказания давления, отказ от поиска компромисса недопустимы, а само согласование должно осуществляться с учетом положения ст. 10 Конституции, закрепляющей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Таким образом, Президент не должен навязывать парламенту свою волю и нарушать самостоятельность законодательной ветви власти, а потому не вправе требовать повторного рассмотрения ранее представленной и отклоненной кандидатуры, иначе это лишало бы Государственную Думу права выбора и делало бы невозможным выполнение возложенной на нее Конституцией роли в формировании Правительства.

В.И. Олейник путем грамматического толкования в своем особом мнении обосновал позицию, согласно которой Президент может представить Государственной Думе одну и ту же кандидатуру не более двух раз подряд.

Кроме полномочий по решению вопроса назначения Председателя Правительства, положениями Конституции (ст. 112) с учетом поправок определено, что часть кандидатур федеральных министров утверждают Государственной Думой. К полномочиям палаты регионов отнесено (п. «к» ст. 102) проведение консультаций по кандидатурам министров (и иных руководителей федеральных органов исполнительной власти), предложенных Президентом. Это руководители органов, обеспечивающих решение государственных задач по вопросам обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Освобождение их от должности не предполагает согласований и консультаций.

При этом вопрос формирования Правительства относится к компетенции его Председателя, но все кандидатуры руководителей федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации представляются Президенту РФ, который своим указом утверждает и состав, и структуру²⁰. Эти полномочия предоставлены ему Конституцией (ст. 112), при этом остаются открытыми вопросы о том, как должен действовать Президент в случаях, если Председатель Правительства не исполнил конституционную обязанность по формированию Правительства и не представил в установленный срок предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, не уложил-ся в отведенный для этой процедуры срок и не представил отдельные кандидатуры для утверждения в Государственную Думу. Между тем для Государственной Думы Конституцией установлен весьма сжатый срок — не позднее недели, на рассмотрение и утверждение предложенных кандидатур.

Вообще вопрос об ответственности Правительства и его главы относится в науке конституционного права к весьма непростым. Существенным дополнением конституционных гарантий стало установление в Конституции (ст. 113) ответственности Председателя Правительства²¹. Установлено, что он несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий. Однако отметим, что и в Конституции, и в нормах ФКЗ № 4 отсутствуют нормы о том, меры каких видов ответственности могут быть применимы к Председателю, и не определен порядок привлечения его к ответственности.

Теоретически юридическая ответственность предусмотрена санкциями норм права и наступает при наличии неблагоприятных последствий. Некоторые полагают, что в конституционном праве можно говорить только об ответственности государственных органов и должностных лиц за нарушение конституционно-правовых норм. Такая ответственность по преимуществу имеет политический характер и редко предполагает наличие вины, и поэтому, ее значение можно считать профилактическим²². Другие обуславливают применение конституци-

²⁰ В настоящее время действует Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 в редакции от 20 ноября 2020 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346).

²¹ Это фундаментальное правило затем было внесено в нормы ФКЗ № 4.

²² См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 295–297.

онной ответственности наличием норм других отраслей права, на которые должна быть ссылка в конституционных нормах²³.

Споры ведутся и по поводу соотношения конституционной и политической ответственности²⁴.

Способы реализации конституционных полномочий Правительства РФ установлены в ст. 114 Конституции, содержащей открытый перечень компетенций федерального Правительства в основных сферах общественной жизни.

Закрепляя за Правительством определенные компетенции, Конституция устанавливает разные формы их реализации (разработка, обеспечение, осуществление, содействие, создание условий)²⁵.

Новеллами Конституции стали положения (п. е.¹), е.²), е.³) ст. 114), тесным образом связанные с происходящими в стране преобразованиями, социальными процессами, развитием рыночных отношений, частной инициативой. В Законе о Правительстве, кроме этих полномочий, закреплены его полномочия в сфере поддержки институтов гражданского общества, связанные с поддержкой некоммерческих неправительственных организаций в целях развития институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты, проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, определено, что Правительство осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности, которая вносит существенный вклад в дело мира, решение социальных задач²⁶. Правительство РФ содействует развитию предпринимательства и частной инициативы, реализуя цели и задачи, поставленные Президентом²⁷.

²³ См.: *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35–43.

²⁴ См.: *Савин В. Н.* Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 67; *Лучин В. О.* Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 34; *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 23.

²⁵ В ст. 14, 15, 16, 21, 22 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» названные полномочия Правительства Российской Федерации получили дальнейшую регламентацию.

²⁶ Это нашло нормативное закрепление в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 г. «Интеграция добровольчества в дело мира и развития: план действий на следующее десятилетие и последующий период». URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/70/129> (дата обращения: 18.05.2021)

²⁷ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

Как уже было отмечено, перечень полномочий Правительства не является исчерпывающим. Помимо названных, оно осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента. Так, Правительство в пределах своих полномочий: вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции, законам, международным договорам. Правительство взаимодействует с парламентом, ежегодно предоставляя нижней палате доклады о результатах своей деятельности.

Интересным с точки зрения системы сдержек и противовесов можно считать установление российской Конституцией (ч. 1 ст. 115) полномочия по нормативному регулированию вопросов, отнесенных к компетенции Правительства. ФКЗ № 4 наделяет Правительство РФ правом издавать постановления и распоряжения²⁸ и обязанностью обеспечивать их исполнение. Норма, в соответствии с которой Правительство издает постановления и распоряжения не только на основе федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента, но и на основании распоряжений и поручений Президента, появилась после внесения в 2020 г. поправок в российскую Конституцию. При этом порядок издания актов Правительства и общие требования к ним устанавливаются Правительством самостоятельно. Общие правила их издания закреплены в постановлении Правительства²⁹.

Обеспечение исполнения постановлений и распоряжений Правительства осуществляется посредством закрепления рамочных требований к исполнению того или иного поручения, которые обязаны соблюдать органы исполнительной власти. В рамках мероприятий систематического контроля Правительства за обязательностью исполнения постановлений и распоряжений Правительства проводится мониторинг правоприменения³⁰. Правительству вменяется обязанность утверждать ежегодный план мониторинга и представлять Президенту доклад о его исполнении. В этой связи следует остановиться на праве

²⁸ Постановления Правительства — это акты, имеющие нормативный характер. В случае необходимости принятия оперативных решений издаются акты в форме распоряжений Правительства.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

³⁰ Основанием служит Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

Президента отменить постановление или распоряжение Правительства в случае, если они противоречат Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям, что в конституционно-правовой практике встречается редко. Это полномочие закреплено Конституцией (ч. 3 ст. 115).

Исчерпывающий перечень оснований, при которых Правительство может уйти в отставку досрочно, а также право отдельных членов Правительства по личной инициативе досрочно подать в отставку закреплены в Конституции (ст. 117). Установлены также правовые последствия отставки Правительства или сложения им полномочий, освобождения от должности или отставки отдельных его членов, а также исчерпывающий перечень случаев, когда досрочное прекращение полномочий Правительства невозможно.

Специальной процедуры для добровольного сложения Правительством своих полномочий не предусмотрено ни Конституцией, ни законом о Правительстве. Решение об отставке может быть принято Правительством коллегиально на заседании его членов.

Исключительная прерогатива принять или отклонить отставку Правительства принадлежит Президенту, который принимает отставку Правительства в соответствии с положениями Конституции (п. «в» ст. 83). Важно отметить, что сроки для принятия Президентом отставки Правительства, назначении кандидатуры временного исполняющего обязанности Председателя Правительства, издании соответствующего указа законодательно не установлены. Истории российского конституционализма известны случаи отставки Правительства в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 117 Конституции. Правительство РФ, возглавляемое премьер-министром М.Е. Фрадковым, добровольно подало в отставку в 2007 г., а в 2020 г. в отставку подало Правительство РФ, возглавляемое премьер-министром Д.А. Медведевым. Обе отставки были приняты Президентом РФ В.В. Путиным.

Президент принимает решение об отставке Правительства единолично в соответствии с возложенной на него Конституцией обязанностью обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Решение Президента юридически оформляется указом и обнародуется. Одновременно Президент назначает лицо, на которое временно возлагаются обязанности Председателя Правительства, и в соответствии с положениями Конституции (ч. 5 ст. 117) поручает Правительству исполнять свои обязанности до того, как будет сформирован новый состав Правительства.

Кроме самостоятельного права заявить об отставке и ухода в отставку по инициативе Президента, Конституцией (ч. 3 ст. 117) закреплено право Государственной Думы выразить недоверие Правительству, установлен также конституционный порядок его выражения. Эта норма имманентна положениям Конституции (ч. 1 ст. 103) о том, что решение вопроса о доверии Правительству отнесено к ведению Государственной Думы. Это не означает автоматическую отставку Правительства, но может служить основанием для его последующей отставки по решению Президента.

Общий порядок выражения недоверия Правительству закреплен в Регламенте Государственной Думы³¹. Важно отметить, что недоверие Государственной Думы может быть выражено только в отношении всего Правительства в целом, а не в отношении его отдельных членов.

В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент должен принять одно из двух решений: объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы нижней палаты Федерального Собрания. Этот механизм также является элементом системы сдержек и противовесов российской государственной власти. Частью этой системы также является закрепленное Конституцией (ч. 4 ст. 117) право Председателя Правительства поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству.

Новеллой является норма Конституции (ч. 4.1 ст. 117), устанавливающая правило, в соответствии с которым в отставку может подать не только Правительство в полном составе, но и отдельные его члены — Председатель, Заместитель Председателя, федеральный министр. Решение о том, принять или отклонить их отставку, принимает Президент. Право Президента принять отставку членов Правительства закреплено в Конституции (п. «в. 1» ст. 83), которое также является новеллой. Соответствующая правовая норма закреплена также в ч. 2 ст. 11 ФКЗ № 4. Срок для принятия Президентом решения об отставке членов Правительства законодательно не установлен.

Отставка Правительства или сложение им своих полномочий не означает одномоментное прекращение им своей деятельности, что объективно обусловлено необходимостью непрерывного функционирования исполнительной власти Российской Федерации. В случае отставки

³¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

или сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства.

Новая редакция Конституции (ч. 5 ст. 117) закрепляет, что члены Правительства в случаях своей отставки или освобождения от должности Президентом по его поручению продолжают исполнять свои обязанности по должности. Также глава государства вправе возложить исполнение их обязанностей на другое лицо до назначения соответствующего члена Правительства.

Право Президента поручить освобожденному от должности или отправленному в отставку члену Правительства продолжать исполнять свои обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо соответствует конституционной новелле о возможности частичной отставки состава российского Правительства. Новый член Правительства назначается на должность в порядке, установленном Конституцией.

Конституцией (ч. 6 ст. 117) закреплён исчерпывающий перечень, оснований, при которых Председатель Правительства не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, а Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству.

Эти положения не содержат новых норм права, а являются консолидацией ранее закреплённых в Конституции правовых норм применительно к вопросу невозможности выражения недоверия Правительству со стороны Государственной Думы.

Говоря об отставке Правительства нужно также упомянуть случай, когда Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. При этом в Конституции не установлены порядок и процедуры сложения полномочий. Правила сложения полномочий Правительством и его отставки закреплёны в ФКЗ № 4 (ст. 34). Сложение полномочий перед вновь избранным Президентом является безусловным, не допускающим никаких оговорок актом, имеющим позитивный по своему содержанию процессуальный характер. Сложение полномочий Правительства является завершением его деятельности по окончании срока замещения должности главой государства. Решение о сложении полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента.

Подводя итог исследованию конституционно-правового регулирования статуса, полномочий и функционирования Правительства РФ, хотелось бы обратить внимание, что внесение поправок в российскую Конституцию изменило положение Правительства в системе органов власти, не нарушая целостности ее системы, основанной на принци-

пах правового государства. Формирование и эволюция исполнительной власти в реалиях новой российской государственности имеют целью развитие национального потенциала, направленного на достижение «...базовых, опорных позиций, которые неизменны в феномене “государство”, “государственная власть”, в разрешении проблем соотношения государства общества в целом»³², предопределяя, что конституционной обязанностью российского государства в целом и органов государственной власти в единой системе является соблюдение прав и свобод каждого человека.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2 т. Т. 2. М.: НОРМА-ИНФРА- М, 2014.

Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ (дата обращения: 18.05.2021).

Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК. 1998.

Бачило И.Л. Конституционные основы системы исполнительной власти в Российской Федерации (в условиях реформ) // Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая культура, 2004.

Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М.: б/и, 2000.

Давид Р. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1988.

Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета — Федеральный выпуск. 2018. 9 окт. № 226 (7689)

Керимов Д.А. Основы философии права. М.: Манускрипт, 1992.

Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 30–50.

Романовская М.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. С. 11–23.

Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29.

³² *Бачило И.Л.* Конституционные основы системы исполнительной власти в Российской Федерации (в условиях реформ) // Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 45.

Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 64–72.

Хабриева Т.Я. Избранные труды в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М.: РАН, 2018.

Чиркин В.Е. К вопросу о точности конституционной терминологии // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 63–73.

Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35–43.

REFERENCES:

Avak'yan, S.A. (2014) *Konstitutsionnoe pravo Rossii. V 2- kh t. T.2.* [Constitutional Law of Russia. In 2 vol. Vol. 2.] Moscow: NORMA- INFRA-M. (in Russ.).

Avak'yan, S.A. (2015) *Konstitutsionnyi leksikon: Gosudarstvenno-pravovoi terminologicheskii slovar'* [Constitutional Lexicon: State-legal Terminological Dictionary] Available at: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ [Accessed: 18.05.2021] (in Russ.).

Bachilo, I.L. (2004) *Konstitutsionnye osnovy sistemy ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii (v usloviyakh reform)* [Constitutional Foundations of the Executive Power System in the Russian Federation (in the Context of Reforms)] // *Ispolnitel'naya vlast' v Rossii. Istoriya i sovremennost', problemy i perspektivy razvitiya* [Executive Power in Russia. History and Modernity, Problems and Prospects of Development]. Moscow: Novaya Pravovaya kul'tura. (in Russ.).

Baglai, M.V., Tumanov, V.A. (1998) *Malaya entsiklopediya konstitutsionnogo prava* [Small Encyclopedia of Constitutional Law]. Moscow: BEK. (in Russ.).

Chirkin, V.E. (2011) K voprosu o tochnosti konstitutsionnoi terminologii [On the Question of the Accuracy of Constitutional Terminology]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], (2), pp. 63–73. (in Russ.).

David, R. (1968). *Les grands systèmes de droit contemporains* [Major Legal Systems in the World Today]. Paris: Dalloz (in Fr.) [Russ. ed.: David, R. (1988) *Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti*. Translated from French by V.A. Tumanov. Moscow: Progress].

Kerimov, D.A. (1992) *Osnovy filosofii prava* [Fundamentals of the Philosophy of Law]. Moscow: Manuscript. (in Russ.).

Khabrieva, T. Ya. (2018) *Izbrannye trudy v 10 t. T. 9. Instituty gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya. Parlamentskoe pravo. Pravosudie.* [Selected Works in 10 Volumes. Vol. 9. Institutes of State Power and Local Self-Government. Parliamentary Law. Justice.] Moscow: RAN. 2018. (in Russ.).

Luchin, V.O. (1992) *Otvetstvennost' v mekhanizme realizatsii Konstitutsii* [Responsibility in the Mechanism of Implementation of the Constitution]. *Pravo i zhizn'* [Law and Life], (1), pp. 30–50. (in Russ.).

Romanovskaya, M.V. (2017) *Delegirovanie gosudarstvennykh polnomochii organam mestnogo samoupravleniya* [Delegating State Powers to Local Self-Government Bodies]. *Grazhdanin i pravo* [Citizen and Law], (7), pp. 11–23. (in Russ.).

Savenkov, A.N., Chirkin, V.E. (2018) *Konstitutsionnye osnovy sotsial'nogo i territorial'nogo edinstva i differentsiatsii publichnoi vlasti. O novom prochtenii i 25-letnem opyte osushchestvleniya nekotorykh polozhenii Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii 1993 g.* [Constitutional foundations of social and territorial unity and differentiation of public power. On a new reading and 25-year experience in implementing some provisions of the Constitution of the Russian Federation of 1993] // *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], (12), pp. 18–29. (in Russ.).

Savin, V.N. (2000) *Otvetstvennost' gosudarstvennoi vlasti pered obshchestvom* [The Responsibility of State Power to Society]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], (12), pp. 64–72. (in Russ.).

Shon, D.T. (1995) *Konstitutsionnaya otvetstvennost'* [Constitutional Responsibility]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], (7), pp. 35–43. (in Russ.).

Vinogradov, V.A. (2000) *Konstitutsionnaya otvetstvennost': voprosy teorii i pravovoe regulirovanie* [Constitutional Responsibility: Questions of Theory and Legal Regulation]. Moscow. (in Russ.).

Zor'kin, V.D. (2018) *Bukva i dukh Konstitutsii* [The Letter and Spirit of the Constitution]. Available at: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> [Accessed: 18/05/2021]. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Виноградова Елена Валерьевна — главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции, доктор юридических наук, профессор.

Данилевская Инна Леонидовна — старший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции, кандидат юридических наук.

Патюлин Георгий Сергеевич — младший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции.

AUTHOR'S INFO:

Elena V. Vinogradova — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences.

Inna L. Danilevskaya — Candidate of Law, Senior Research Fellow of the Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

Georgii S. Patiulin — Junior Research Fellow of the Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Виноградова Е.В., Данилевская И.Л., Патюлин Г.С. Исполнительная власть в конституционно-правовом дизайне современной России. Правительство: статус, полномочия, функции // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 5. С. 35–54. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-vinogradova-danilevskaya-patiulin

FOR CITATION:

Vinogradova, E.V., Danilevskaya, I.L., Patiulin, G.S. (2021). Executive Power in the Constitutional Legal Design of Modern Russia. Government: Status, Authority, Functions. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16(5), pp. 35–54. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-vinogradova-danilevskaya-patiulin