

О РОЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: Конституция, Президент, социальная политика, исполнительная власть, публичная власть, компетенция, администрирование.

Аннотация

Цель. Анализ изменений в правовом положении правительства Российской Федерации.

Метод. Сравнительно-правовой метод правовых механизмов.

Результат. В связи с поправкой к Конституции России, принятой в 2020 году, произошли структурные изменения в механизме государственного управления: кристаллизована (уточнена и конкретизирована) роль Президента РФ, подвергся реконструкции алгоритм взаимоотношений президента с правительством, министерствами и ведомствами. Анализируются изменения в правовом положении кабинета министров как в иерархическом смысле, так и в аспекте расширения функций правительства по влиянию на социальные и экономические процессы, протекающие в стране. Сделан акцент на гармоничном сочетании полномочий президента как главы государства и правительства, осуществляющего исполнительную власть под общим руководством президента; проанализирована конституционная природа общего руководства деятельностью кабинета министров со стороны президента.

DOI: 10.24412/1994-1404-2025-1-14-18

В Конституции России правительству посвящена отдельная глава, шестая, определяющая функции, полномочия, порядок создания, взаимоотношения с президентом и Федеральным Собранием, другие аспекты деятельности кабинета министров; правительству посвящен федеральный конституционный закон, детализирующий правовое положение органа, осуществляющего подавляющий объем исполнительной власти в стране. Тем не менее роль Правительства РФ в организации политической системы и осуществлении социально-экономической политики оставалась весьма противоречивой. Правительство, будучи исполнителем воли Федерального Собрания, выраженного в законах, и воли главы государства, который осуществляет общее руководство его деятельностью, по образной оценке Ю.А. Тихомирова, по-прежнему работает в режиме «чего изволите», либо «что требуется», либо «по моему собственному усмотрению»... Патология усмотрения администрирования стала очень горькой. Конституция живет тогда, когда она является инструментом управления процессами и жизнью, это будет существенно² [1].

² Стенограмма юбилейного заседания Конституционного клуба. Обсуждение статьи В.Д. Зорькина «Буква и дух Конституции». Конституционный вестник. 2019. № 4 (22). С. 73.

¹ **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

До внесения поправки в Конституцию РФ в 2020 году конституционно-правовое положение правительства не было определено. Сопоставление ст. 10 и 11 Конституции дает основания считать, что Президент Российской Федерации, не относясь ни к законодательной, ни тем более к судебной власти, входит в исполнительную ветвь власти и возглавляет ее. В то же время ст. 110 Конституции в старой редакции гласила, что правительство, и по логике вещей — только оно, осуществляет исполнительную власть.

В уточненной редакции правительство осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента РФ. Тем самым соотношение полномочий и функций Президента РФ и Правительства РФ получило значительно большую определенность, нежели это предполагал текст Конституции РФ до внесения в нее в 2020 году поправки.

Во-первых, получили обоснование практически все нормы статьи 83 Конституции РФ, относящиеся к деятельности кабинета министров, поскольку предусмотренные ею полномочия — не что иное, как общее руководство, упомянутое в ст. 110 Конституции РФ. Полномочия президента по определению структуры федеральных органов исполнительной власти, соотношения этих органов между собой, утверждения поло-

жений о министерствах и ведомствах, оценка деятельности Председателя правительства и всего кабинета министров — есть не что иное, как общее руководство правительством как органом государственного управления.

Во-вторых, Президент РФ как орган федеральной власти приобретает юридическую возможность осуществлять государственную власть по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (см. ст. 72 Конституции РФ), на основе ч. 2 статьи 77 Конституции РФ, говорящей о единстве системы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Безусловно, это не только расширяет возможность Президента РФ влиять на социально-экономическую политику субъектов Федерации, но, прежде всего, организационно обеспечивает выполнение п. 2 статьи 80 Конституции РФ в части согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

В-третьих, возложение на президента общего руководства органами части исполнительной власти, в целом подведомственных Правительству, снимает коллизию между статусом руководителей федеральных органов, самих этих органов (т. н. «силовой блок» — см. ч. «в» и «д» ст. 83 Конституции) и статусом иных органов исполнительной власти и их руководителями, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Следует принять во внимание и то, что статус главы государства (ч. 1 ст. 80 Конституции) предполагает наличие у президента полномочий и функций по руководству органами государства, не входящими в систему органов исполнительной власти, но выполняющих аналогичные или сходные функции. Достоинством новой редакции Конституции РФ служит четкое разграничение исполнительной власти и достаточно широкого круга органов публичной власти иной правовой и политической природы, таких как прокуратура, Следственный комитет, Судебный департамент, контрольно-счетные органы, включая Счетную палату, социальные страховые фонды, избирательные комиссии, Национальный олимпийский комитет, Администрация Президента, государственные корпорации и др. В сущности, речь идет о дополнении формулы, приведенной в ст. 10 Конституции, путем выделения органов публичной власти, наделяемых компетенцией особого рода, что отграничивает их от системы органов исполнительной власти.

Представляется, что полное слияние полномочий правительства с властью, которой Конституция РФ наделяет президента, было бы неправильно. «Общее руководство» следует отнести не к деятельности правительства в ее полном объеме, но именно к осуществлению исполнительной власти. Далеко не все функции и полномочия кабинета министров реализуются путем административного распорядительства. Здесь речь следует вести о деятельности кабинета министров по инициированию, поддержке, институализации многих программ и проектов, направленных на социальное

развитие российского общества, упомянутых в статье 114 Конституции России. Достаточно сказать, что приоритетные национальные проекты, прежде чем стать предметом администрирования, финансирования и контроля, рождаются и формируются под опекой правительства, его аппарата, а впоследствии осуществляются как правительственные проекты.

Статья 114 Конституции РФ, существенно измененная и дополненная путем утверждения поправки 2020 года, охватывает многие прерогативы, использование которых включает как реализацию исполнительной власти, так и иные виды деятельности организационного, воспитательного и стимулирующего толка, таких как воспитание экологической культуры, формирование ответственного отношения к животным, поддержка институтов гражданского общества, создание доступной среды для инвалидов, укрепление и защита семьи и многое другое.

Уместен вывод о существенном расширении сферы деятельности правительства в результате принятия Закона РФ «О Правительстве РФ» за счет включения в компетенцию кабинета министров функций, однотипных с функциями Президента РФ, в частности, осуществления социальной политики, развития гражданского общества, защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ч. 2 ст. 10 Конституции³.

В теоретическом ключе весьма важным вопросом является установление пределов функций правительства по осуществлению исполнительной власти. В оригинальном варианте Конституции РФ, в частности, правительству предоставлялась возможность издавать постановления и распоряжения только на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов президента.

Продолжительный период действия первоначального варианта Конституции РФ показал, что ограничение полномочий правительства только исполнительной властью, равно как и игнорирование того, что президент как глава государства также обладает исполнительной властью, не служит на пользу дела и недостаточно эффективно. Поправкой 2020 года создан правовой режим, создающий, с одной стороны, возможность для президента осуществлять исполнительную власть самостоятельно, с другой — позволяющий кабинету министров ведение управленческой деятельности по направлениям, ранее относимым только к исключительным полномочиям законодателя. В частности, статья 114 дополнена девятью новыми прерогативами правительства, обеспечивающими его влияние на широкий круг политических, социальных и экономических процессов в стране. Немаловажным обстоятельством является и укрепление способов взаимодействия Президента и Правительства РФ в виде двух новых каналов — распоряжений и поручений главы государства, позволяющих правительству оперативно

³ ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

реагировать на изменяющуюся внешнюю и внутреннюю обстановку.

Общим результатом введения в действие поправки в Конституцию РФ стал отказ от, выражаясь спортивным языком, «сдвоенного центра» и переход к управленческому механизму, характерному для многих иностранных государств, где глава государства осуществляет руководство кабинетом министров, а последний является практически исполнителем функций и полномочий президента. Эти изменения, которые в недалеком будущем должны показать свой созидательный потенциал, вызовут и уже вызывают существенную перенастройку механизма управления.

Прежде всего отметим, что в силу приближения правительства к главе государства как государственному органу уточняется, а со временем, возможно, исчезнет посредник — аппарат кабинета министров для взаимодействия президента с министерствами и ведомствами. Помимо «силового блока», непосредственно на президента выходят и некоторые другие органы исполнительной власти, относящиеся к ареалу правительства — Минздрав, Роспотребнадзор, Минэкономразвития, Антимонопольная служба; они значительное время пользуются повышенным вниманием президента, и круг этих ведомств постепенно расширяется.

Во многом возникновение подобной тенденции нельзя не связывать с принятием Федеральным Собранием РФ ФКЗ «О Правительстве РФ», которым перевод в рабочий режим взаимоотношений президента с министерствами, службами и агентствами, подведомственными правительству, зафиксирован юридически. Достаточно назвать новую функцию президента, согласно названному закону получившего право утверждать положения и другие соответствующие статутные акты, определяющие функцию и компетенцию исполнительных органов, ранее предоставленную правительству.

При известной доле условности можно предположить, что взаимодействие президента с министерствами и ведомствами и руководство их деятельностью со стороны правительства в будущем приведет к созданию структурно-сложного механизма, в рамках которого функция руководства кабинетом министров перейдет к президенту, а на правительство как на консолидированный орган будут возложены функции и полномочия по управлению всей совокупностью исполнительных органов, как федерального значения, так и созданных субъектами федерации. В сущности, в этом ничего необычного нет, так как глава государства в президентских республиках *ex officio* является и главой кабинета министров. Характерно, что первоначально во время создания Правительства России оно понималось как второстепенный орган. Как пишут Ю.Л. Шульженко и Д.Ю. Шульженко, «Совет Министров, созданный в 1861 году, рассматривался как учреждение, созданное для придания деятельности отдельных министров большего единства и солидарности, путем

выработки под непосредственным руководством Императора общего плана управления»⁴ [3].

Положительно оценивая наметившуюся тенденцию, следует предположить ее важный потенциальный результат — отказ от руководства министерствами и ведомствами путем направления поручений правительства (ПП) и иных форм приказаний. Министерство, служба, агентство — самодостаточный правосубъект, на который возложено проведение государственной политики во вверенной отрасли или круге вопросов. Выдача поручений правительства само по себе дифференцирует деятельность органа на приоритетную (во исполнение ПП) и иную, не требующую оперативного отчета. Соответственно, работа ведомства оценивается по выполнению оперативных поручений, а не по общим, возложенным на орган функциям. Думается, что инициативная деятельность министерства, иного ведомства должна стать ведущей формой работы, тогда как поручениям правительства суждено стать инструментом контроля и координации внутри системы органов исполнительной власти.

Перераспределение функций между президентом, правительством, министерствами и ведомствами следует расценивать как процесс естественного совершенствования социально-политической структуры управления. Концепция «сдвоенного центра» как в дореволюционной (Государь и правительство) и послереволюционной интерпретации (ВЦИК и СНК), так и в последний период, предшествовавший распаду СССР (Политбюро и правительство), испытывает потребность преобразования в монорежим, сохраняя одновременно позитивные достижения, выработанные за продолжительный период функционирования органа исполнительной власти, отдельного от главы государства.

Особенностью текущего в настоящее время конституционного развития следовало бы признать то, что на основе поправки Конституции 2020 года президент и правительство не находятся в режиме соподчинения, но взаимодействуют функционально, с одной стороны, как единый исполнительный орган государственной власти, с другой — как соорганизаторы социального и экономического развития, осуществляя эту деятельность принадлежащими им полномочиями в своих сферах деятельности.

Проблемы, затронутые выше, далеко не впервые обсуждаются в печати. Обстоятельному анализу соотношения власти президента и правительства подверг в 2003 году В.Е. Чиркин⁵ [2]. Им была высказана мысль о невозможности отнесения Президента РФ к исполнительной власти в связи с тем, что статус главы государства требует от президента распространения его функций на все три ветви власти в равной мере,

⁴ Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М., 2009. С. 144.

⁵ Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // В кн.: История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 114.

а следовательно, правительство есть единственный важный орган государства, отправляющий исполнительную власть. Возможно, при правоте В.Е. Чиркина тогда, в 2003 году, к современному периоду конституционного развития возникли бы новые побудительные причины и императивы расширения возможностей президента в осуществлении исполнительной власти, а правительство осуществляет и реализует исполнительную волю президента.

Очевидно, дело в расхождении понимания самого существа исполнительной власти. Исходя из формулы, приводимой в ст.10 Конституции, исполнительная власть предполагает в конечном счете материализацию и социализацию федеральных во многом вновь принятых законов, судебная власть — применение этих законов в судопроизводстве. Здесь, действительно, роль президента сводится к подписанию законов и наблюдению за их применением.

Однако исполнительная власть в социально-политическом смысле не может не охватывать каждодневную работу по поддержанию социума в относительной

стабильности, балансировки различных сил и тенденций, наконец, исполнения самой Конституции на основании ст. 71, 72, 114, действующих «напрямую», безотносительно к наличию или отсутствию законов, конкретизирующих эти положения. Поэтому поправка 2020 года к Конституции Российской Федерации в части, относящейся к Правительству, существенно расширяет возможности кабинета министров как в осуществлении исполнительной власти, так и по формированию руководства социально-экономической политикой в стране. Показательно, что новые полномочия у кабинета министров появились практически одновременно с возникновением и расширением эпидемии коронавируса, в борьбе с которой решающую роль играют правительство и федеральный орган исполнительной власти — Минздрав России и Роспотребнадзор, наряду с региональными правительствами. Это не может не свидетельствовать о наличии тенденции углубления и совершенствования значения исполнительной власти в современных непростых внутренних и внешних условиях развития российского общества.

Литература

1. Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М., 2009. С. 144.
2. Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // В кн.: История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. : Новая правовая культура, 2003. С. 114—121.
3. Конституционный вестник. 2019. № 4. С. 73.
4. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. С. 246.
5. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / Коллектив авторов. М. : Прометей, 2017.
6. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003.
7. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945—1985 гг.). М. : ИГП, 2012.
8. Конин Н.М. Административное право России. М., 2006.
9. Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование). М., 2002.
10. Публичный интерес в административном праве. М. : ИГП, 2015.
11. Махина С.И. Административная децентрализация : история, современность, перспективы : монография. М. : Изд-во Рос. соц. гос. ун-та, 2011. 191 с.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

ON THE ROLE OF THE GOVERNMENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA

*Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.
E-mail: zpmoscow@mail.ru*

Keywords: Constitution, President, social policy, executive power, public authority, competency, administration.

Abstract

Purpose of the study: analysing changes in the legal status of the Government of the Russian Federation.

Method used in the study: the comparative legal method of legal mechanisms.

Study findings: due to an amendment to the Constitution of Russia adopted in 2020, structural changes in the public administration mechanism took place: the role of the President of Russia was crystallised (that is, specified with precision and in more detail), and the procedure for relations between the President and the Government, ministries and institutions underwent a restructuring. Changes in the legal status of the Government are analysed, both in the hierarchical sense and in the aspect of broadening the functions of the Government as regards its impact on social and economic processes in the country. A harmonious combination of the powers of the President as Head of the State and of the Government exercising executive authorities under the general guidance of the President is emphasised, and an analysis of the constitutional nature of the general guidance of the President as regards the Government is given.

References

1. Shul'zhenko Iu.L., Shul'zhenko D.Iu. Nauka russkogo gosudarstvennogo prava vtoroi poloviny XIX veka. M., 2009. P. 144.
2. Chirkin V.E. Prezident i ispolnitel'naia vlast' v sisteme razdeleniia vlastei: realii sovremennoi Rossii. V kn.: Istoriiia stanovleniia i sovremennoe sostoianie ispolnitel'noi vlasti v Rossii. M. : Novaia pravovaia kul'tura, 2003. Pp. 114–121.
3. Konstitutsionnyi vestnik. 2019. No. 4. P. 73.
4. Rossinskii B.V. Problemy gosudarstvennogo upravleniia s pozitsii teorii sistem. M. : Norma, 2021. P. 246.
5. Formy i metody gosudarstvennogo upravleniia v sovremennykh usloviakh razvitiia. Kollektiv avtorov. M. : Prometei, 2017.
6. Istoriiia stanovleniia i sovremennoe sostoianie ispolnitel'noi vlasti v Rossii. M., 2003.
7. Sovetskii gosudarstvennyi stroi: realii, proekty, idei, spory (1945–1985 gg.). M. : IGP, 2012.
8. Konin N.M. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2006.
9. Lazarev B.M. Mozhno li bylo sokhranit' SSSR (pravovoe issledovanie). M., 2002.
10. Publichnyi interes v administrativnom prave. M. : IGP, 2015.
11. Makhina S.I. Administrativnaia detsentralizatsiia : istoriia, sovremennost', perspektivy : monografiia. M. : Izd-vo Ros. sots. gos. un-ta, 2011. 191 pp.