
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW; CONSTITUTIONAL LAW PROCEEDING; MUNICIPAL LAW

Научная статья

УДК 342.51

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.16.5

Абаева Елена Анатольевна

Саратовский национальный исследовательский государственный
университет им. Н.Г. Чернышевского;

Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове;
Саратовская государственная юридическая академия, Саратов, Россия,
tihonea@inbox.ru

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РУКОВОДСТВУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Статья посвящена вопросам взаимодействия Президента РФ с Правительством РФ и иными органами исполнительной власти. Доказано, что современная конституционно-правовая доктрина, конституционное реформирование и практика привели к конституционализации и институционализации сверхпрезидентских полномочий в сфере публичной, а особенно исполнительной власти. Установлено, что президентские полномочия в отношении не только федеральной, но и региональной исполнительной власти заключаются в общем руководстве, координации и контроле, основаны на политической воле главы государства, сложившемся правовом обычае и конституционной модернизации президентской власти.

Ключевые слова: Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти, полномочия, руководство, указы, поручения, утрата доверия

Для цитирования: Абаева Е.А. Деятельность Президента Российской Федерации по руководству Правительством Российской Федерации и иными

федеральными органами исполнительной власти: конституционно-правовой аспект / Е.А. Абаева // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2022. – № 4. – С. 37–44. DOI. 10.33184/vest-law-bsu-2022.16.5.

Original article

Abaeva Elena Anatolievna

Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky;
Volga Region Institute (Branch) of All-Russian State University of Justice
(RLA of the Ministry of Justice of Russia) in Saratov;
Saratov State Law Academy, Saratov, Russia,
tihonea@inbox.ru

THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ACTIVITIES IN MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION GOVERNMENT AND OTHER FEDERAL EXECUTIVE BODIES: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract. The article is devoted to the issues of the President of the Russian Federation interaction with the Government of the Russian Federation and other executive bodies. It is proved that modern constitutional and legal doctrine; constitutional reforms and practice have led to the constitutionalization and institutionalization of the superpresidential powers in the sphere of public and especially executive power. It has been established that the President's powers with respect not only to the federal but also to the regional executive powers are based on general leadership, coordination and control, fed on the political will of the Head of State, established legal custom and constitutional modernization of the Presidency.

Keywords: President of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, executive authorities, powers, leadership, decrees, instructions, loss of confidence

For citation: Abaeva E.A. The President of the Russian Federation Activities in Management of the Russian Federation Government and Other Federal Executive Bodies: Constitutional and Legal Aspects. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta* = *Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2022, no. 4, pp. 37–44. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.16.5. (In Russian).

В доктрине конституционного права одним из наиболее обсуждаемых вопросов был и остается вопрос о месте Президента РФ в системе государственной власти и его взаимодействии с органами исполнительной власти.

На первом этапе развития современной российской государственности, с момента введения института президентуры в 1991 г. и внесения соответствующих изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. в редакции от 1 ноября 1991 г., президент имел статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Конституционный кризис 1993 г. был обусловлен не столько необходимостью конституционной реформы в целом, сколько потребностью модернизации президентской власти, переходом в независимый правовой режим статуса главы государства, действующего вне разделения властей и системы сдержек и противовесов, вне парламентского контроля.

Конституция РФ 1993 г. в своей первой редакции обязывала Президента РФ, как главу государства, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов всех трех ветвей государственной власти, имевших самостоятельный статус согласно основам конституционного строя. Такая же самостоятельность характеризовала местное самоуправление.

С принятием конституционных поправок 2008, 2014 и 2020 гг. произошла трансформация независимости государственной и муниципальной властей в единую систему публичной власти, согласованное функционирование и взаимодействие органов которой также обеспечивает глава государства (ст. 80).

Представляется, что не только конституционные поправки, но и конституционно-правовая доктрина в виде решений Конституционного Суда РФ (например, Заключение от 16 марта 2020 г. № 1-З¹) и практика в виде президентских указов и иных решений привела сначала к конституционализации, а впоследствии к институционализации сверхпрезидентских полномочий, особенно в отношении исполнительной власти.

Так, согласно первой редакции Конституции 1993 г. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Его Председатель назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы и в со-

¹ 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 : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

ответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ организует его работу. Именно по его представлению Президент РФ своим указом утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти¹.

Следует заметить, что ранее действующий Закон о Правительстве РФ 1997 г.² предполагал, что установление системы федеральных органов власти осуществляется федеральным законом (ст. 5 утратила силу в 1998 г.). Однако и система устанавливается президентским указом³.

Деятельность Правительства РФ выражается в издании актов на основании не только законов во главе с Конституцией РФ, но и нормативных указов Президента РФ, который может отменить правительственные акты в случае их противоречия вышестоящим указанным актам.

Руководящая роль главы государства в отношении исполнительной власти выражается в следующем:

- прямая зависимость полномочий Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти от срока деятельности главы государства, его политической воли, в том числе при разрешении конституционного конфликта между Правительством РФ и Государственной Думой;

- отсутствие представителей Президента РФ в Правительстве РФ (в отличие от палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, квалификационных коллегий судей);

- возможность Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ и издавать указы по их итогам (в отличие от посланий Федеральному Собранию или выступления на съезде судей, носящих рекомендательный характер);

- дача прямых поручений и указаний руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, контроль

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4, ст. 346 ; 2020. № 47, ст. 7508

² О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5712 (утратил силу).

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11, ст. 945 ; 2020. № 47, ст. 7508.

и определение персональной ответственности за их своевременное и надлежащее исполнение¹.

Конституционная реформа 2020 г., оформленная в виде конституционной поправки о публичной власти, обозначила новый этап преобразования президентской власти, в том числе расширила полномочия президента в отношении исполнительной власти:

- осуществление исполнительной власти Правительством РФ под общим руководством Президента РФ;

- создание на конституционном уровне двух центров руководства деятельностью федеральных органов исполнительной власти – Президентом РФ и Правительством РФ;

- введение по инициативе Президента РФ в конституционный текст требований, ограничений и запретов в отношении председателя, заместителей, членов правительства и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, ранее содержащихся лишь в конституционном законе о Правительстве РФ;

- возможность единоличной отставки Председателя Правительства РФ без самого Правительства РФ;

- назначение и отставка персонального состава Правительства РФ в конституционно установленном порядке без участия его Председателя;

- организация Председателем работы Правительства РФ и издание соответствующих актов не только на основании и во исполнение законов и актов Президента РФ, но и его поручений, значимость которых можно выразить в формуле смены эпохи от указного к поручительскому праву;

- персональная ответственность Председателя перед Президентом РФ за организацию работы Правительства РФ.

Примечательно, что после поправки 2020 г. был принят новый Федеральный конституционный закон о Правительстве РФ, в ст. 1 которого Правительство РФ определено как орган публичной власти в системе исполнительной власти Российской Федерации². Принципиальное отличие предыдущего нормативного правового акта от Закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ заключалось в провозглашении Правительства РФ *высшим* исполнительным органом государственной власти Российской Федерации.

Что касается региональной исполнительной власти, то Президент РФ после поправок 2020 г. и принятия нового Закона об общих принципах орга-

¹ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14, ст. 1880.

² О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

низации публичной власти в субъектах Российской Федерации при наличии широчайших полномочий получил дополнительные:

1) отрешение Президентом РФ от должности высшего должностного лица в связи с утратой доверия, вернувшись к первоначальному варианту делать это на усмотрение и без законно установленных оснований п. 1 ч. 1 ст. 29)¹. В соответствии с пока действующим законом утрата президентского доверия наступает при выявлении коррупционных факторов или неурегулировании конфликта интересов в отношении высшего регионального должностного лица, а также установлении фактов иностранных счетов и финансовых инструментов в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность². Так, в 2010 г. Президентом РФ Д. Медведевым без объяснения причин был отправлен в отставку мэр Москвы Ю. Лужков³. Однако в 2012⁴ и 2013 гг.⁵ законодательство было модернизировано – установлены основания для утраты президентского доверия;

2) инициирование в отношении законов субъекта Российской Федерации предварительного нормоконтроля до их обнародования (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ);

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005 ; 2021. № 18, ст. 3063.

³ О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы : указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/evenots/presidenot/news/9052> (дата обращения: 07.09.2022).

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2274.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» : федер. закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19, ст. 2329.

3) утверждение показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и контроль в виде докладов высшего должностного лица об их достижении¹ в соответствии с критериями и методикой подсчета, установленными Правительством РФ². Впоследствии вместе с Правительством РФ выделять за счет средств федерального бюджета гранты субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей (ст. 26.3.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ).

Подводя итоги, позволю согласиться с мнением об изменении формы государственного правления России, переходе страны от полупрезидентского (смешанного) правления к президентскому, основанному на доминирующем положении главы государства в системе исполнительной власти [1, с. 44] как фактического ее организатора и руководителя.

Список источников

1. Дзидзоев Р.М. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: новые грани взаимоотношений / Р.М. Дзидзоев // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 5. – С. 43–54.

References

1. Dzidzoev R.M. The President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation: New Facets of Relationships. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 5, pp. 43–54. (In Russian).

¹ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 6, ст. 966.

² Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 16 (ч. III), ст. 2770.

Информация об авторе

Абаева Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г.Чернышевского, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове, доцент кафедры конституционного права им. профессора И.Е. Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Information about the Author

Abaeva Elena Anatolyevna – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky, Assistant Professor of the Chair of State -Legal Disciplines, Volga Region Institute (branch) of All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) in Saratov, Assistant Professor of the Chair of Constitutional Law, Saratov State Law Academy

Статья поступила в редакцию 09.09.2022; одобрена после рецензирования 11.10.2022; принята к публикации 11.10.2022.

The article was submitted 09.09.2022; approved after reviewing 11.10.2022; accepted for publication 11.10.2022.