

О РОЛИ ИНСТИТУТОВ НАРОДОВЛАСТИЯ В ПРОЦЕДУРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМЫ И ПРАКТИКА

***Аннотация.** Статья посвящена оценке изменений процедуры формирования Правительства Российской Федерации в соответствии с поправками к Конституции Российской Федерации в аспекте взаимодействия институтов народовластия. Автор подчеркивает, что конституционные нормы и практика их применения в 2024 году отражают тренд на укрепление роли парламента, усиление системы сдержек и противовесов, что, по сути, позволяет по-новому оценивать форму правления в Российской Федерации. Граждане через парламентские структуры получили дополнительные возможности по учету их интересов в деятельности исполнительной власти, что является шагом к дальнейшей реализации принципа народовластия и повышения эффективности в деятельности органов публичной власти.*

***Ключевые слова:** Конституция, правительство, парламент, народовластие, процедуры формирования, разделение властей, конституционная ответственность, парламентский контроль, конституционные поправки, публичная власть.*

ABOUT THE ROLE OF INSTITUTIONS OF DEMOCRACY IN THE PROCEDURE FOR FORMING THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: NORMS AND PRACTICE

***Abstract.** The article is devoted to assessing changes in the procedure for forming the Government of the Russian Federation in accordance with amendments to the Constitution of the Russian Federation in the aspect of interaction between institutions of democracy. The author indicates that constitutional norms and the practice of their application in 2024 reflect a trend towards increasing the role of parliament, strengthening the system of checks and balances, which, in essence, allows for a new assessment of the form of government in the Russian Federation. Citizens, through parliamentary structures, have received additional opportunities to take into account their interests in the activities of the executive branch,*

which is a step in the further implementation of the principle of democracy and increasing efficiency in the activities of public authorities.

Keywords: *Constitution, government, parliament, democracy, formation procedures, separation of powers, constitutional responsibility, parliamentary control, constitutional amendments, public power.*

Формирование Правительства Российской Федерации — ключевой вопрос в обеспечении согласованного и эффективного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, что согласно части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция) отнесено к полномочиям Президента Российской Федерации.

Процедура формирования Правительства Российской Федерации (далее — Правительство) не осуществляется посредством форм прямой демократии, но при этом максимальное участие государственных институтов, напрямую выражающих волю избирателей, представляется принципиально важным для определения и реализации государственной политики от лица народа.

Действующая конституционная регламентация порядка формирования Правительства позволяет говорить о последовательной реализации принципа народовластия, а также деконцентрации государственной власти на федеральном уровне, что, по мысли С.А. Авакьяна, является одним из важнейших направлений дальнейшего конституционного развития [1, с. 2–12].

По общему правилу формирование Правительства начинается после всенародного избрания Президента России, который на основании мандата доверия избирателей обеспечивает этот процесс, реализуя тем самым их волю на проведение востребованных обществом мер государственной политики. Таким образом, Правительство ассоциируется в глазах избирателей, в первую очередь, с работой Президента и возлагаемыми на него надеждами.

Президент, с этой точки зрения, выступает гарантом народовластия, поскольку, избираясь по мажоритарной избирательной системе, представляет волю большинства и потому является непосредственным участником комплектования состава Правительства. Вместе с тем роль парламента — еще одного важнейшего института, также получившего полномочия посредством реализации форм прямой демократии и представляющего по своей природе широкую палитру политических взглядов, мнений и интересов граждан, до недавнего времени была ограничена лишь вопросом согласования кандидатуры Председателя Правительства.

В то же время следует согласиться с мнением, что в последние годы «общей тенденцией развития современного законодательства является усиление роли нижней палаты парламента по отношению к Правительству» [2, с. 48–57]. Это отчетливо проявляется с 2008 года в связи с закреплением в Конституции обязанности Правительства представлять отчеты о результатах деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной

Думой, что, впрочем, отдельными конституционалистами оценено как несущественное изменение в вопросе усиления позиций парламента [3, с. 33–37].

Важнейшее значение для российского конституционного права имел и принятый в 2013 году Федеральный закон «О парламентском контроле»¹, детально регламентировавший соответствующий правовой институт. Безусловно, требовалось дальнейшее усиление связи законодательных и исполнительных органов в рамках действия системы сдержек и противовесов и принципа разделения властей с целью повышения эффективности их взаимодействия и, в конечном счете, учета широкого спектра интересов населения в текущей деятельности.

* * *

Рассмотрим, в чем смысл процедурных изменений порядка формирования Правительства и как они влияют на изменение баланса в системе федеральных органов государственной власти.

До поправок 2020 года формирование Правительства осуществлялось по большей части Президентом за исключением назначения Председателя Правительства, на которое требовалось получить согласие Государственной Думы. Остальной состав Правительства определялся главой государства по представлению назначенного им Председателя Правительства фактически без участия парламента. Это наряду с другими признаками давало основание в юридической литературе говорить о Российской Федерации как о президентской и даже суперпрезидентской республике [3, с. 35; 4, с. 10; 5, с. 34–42].

Однако такая характеристика разделяется не всеми конституционалистами. Как справедливо указывает Д.А. Авдеев, «именование „президентская республика“ носит скорее психологически-эмоциональную, нежели юридическую трактовку» [6, с. 17–20]. Не углубляясь в дискуссию, отметим, что в любом случае после поправок 2020 года имеет смысл дать новую оценку сложившейся форме правления. И.С. Лапшин отмечает, что внесенные поправки с учетом усиления роли парламента позволяют говорить об эволюции суперпрезидентской республики в смешанную (президентско-парламентскую) республику [7, с. 43–46].

В действующей редакции Конституции структура взаимодействия Президента и Федерального Собрания, действительно, существенно изменилась, укрепив роль последнего при формировании Правительства и, соответственно, влияние на исполнительную власть в целом. Более того, согласно обновленной редакции части 1 статьи 110 Конституции, теперь сам Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства, что указывает на более тесную связь главы государства с исполнительной

¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

ветвью власти. При этом вопрос формирования Правительства, являющегося ключевым для работы Президента, требует предметного согласования с парламентом.

При кажущихся несущественных изменениях формулировок норм, касающихся назначения Председателя Правительства, не следует недооценивать смысловую нагрузку используемой терминологии. Так, Президент вносит не «предложение о кандидатуре», а «представление по кандидатуре», что более четко формулирует поставленный запрос об утверждении персоналии будущего Председателя Правительства. В свою очередь, Государственная Дума утверждает кандидатуру, что, с точки зрения смысловой нагрузки, означает убежденность в избранном варианте однозначность и уверенность, при том, что ранее используемый термин «согласие» отражает присоединение к предложению, и в том числе отсутствие возражений. В связи с этим утверждением есть более определенная форма выражения мнения относительно поставленного вопроса, твердость в суждении, не предполагающая альтернативных вариантов.

В данном контексте примечательно, что согласно толковому словарю В.И. Даля содержанием термина «утвердить» является «принять условно на себя обязательства»². Это и отражает существо политического взаимодействия, что очень важно в будущем ответственном поведении взаимодействующих субъектов. Отклонение представленных кандидатур влечет назначение Президентом Председателя Правительства единолично, однако это не означает возможность игнорирования мнения Государственной Думы. Высказанное ею мнение в виде отклонения (отказа в утверждении) несет глубокий политический смысл наличия принципиального разногласия между ветвями власти. Ответственность за него несет в том числе сам Президент, которому необходимо будет данный конфликт разрешить.

Взаимное решение по кандидатуре председателя Правительства минимизирует возможность разногласий в процессе дальнейшей работы, что позволяет более эффективно осуществлять полномочия на согласованной основе. Новшеством при таком варианте развития событий по Конституции является не обязанность применить к Государственной Думе меру конституционной ответственности в виде роспуска, а право Президента поступить таким образом. В любом случае ситуация будет сигнализировать о необходимости поиска политического решения.

При этом негативно следует оценить отсутствие срока для реализации права Президента на роспуск Государственной Думы, что погружает нижнюю палату парламента в ситуацию неопределенности. Право Президента в этом случае, очевидно, не может использоваться за рамками разумных сроков его реализации с учетом процесса формирования Правительства

² Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 томах / Даль В.И. М.: РИПОЛ классик / Том 4. Р-Я – 672 с. / У. 443–515 с.

и выступать мерой политического шантажа по его завершении, однако таких гарантий текст Конституции не содержит.

Новшеством пункта «а» статьи 83 Конституции является норма о праве Президента освободить Председателя Правительства от должности, не прибегая к отставке Правительства в целом, что имеет также важное значение при его формировании, усиливая персональную ответственность Председателя Правительства перед Президентом, и дает возможность для более гибкой кадровой политики в отношении данного коллегиального органа в процессе текущей работы.

Формирование остального состава Правительства теперь строится на совершенно новом подходе с прямым участием законодательной ветви власти. Так, если ранее Президент назначал заместителей Председателя Правительства и министров по представлению назначенного им Председателя, то по действующей процедуре последний вносит кандидатуры в Государственную Думу, что, по сути, означает начало процесса согласования проводимой политики с законодательной ветвью власти. Поскольку, как показала практика формирования Правительства в мае 2024 года, каждый кандидат представлял депутатам программу своей будущей работы на посту члена Правительства и давал определенные публичные обязательства³.

Эта процедура отражает непосредственное влияние всенародно избранных депутатов на формирование исполнительной власти и реализацию проводимой в государстве политики с учетом выражаемых депутатами наказов избирателей. И в этом смысле возрастает роль избранного депутата Государственной Думы в реализации государственной политики в целом и возможности донесения интересов избирателей до исполнительной власти на стадии выработки концепции работы формируемого Правительства. Очевидно, возрастает и ответственность самих депутатов за работу Правительства. При этом нужно позитивно оценить тот факт, что возможности политического кризиса при формировании Правительства существенно сокращаются с учетом расширения поля выражения депутатами мнений по отдельным направлениям работы Правительства, закрепляемым в будущем за соответствующими кандидатурами, и дифференцированного голосования по ним.

* * *

Логичным видится в этой связи обязанность Президента, закрепленная в части 3 статьи 112 Конституции, в назначении кандидатур, утвержденных Государственной Думой, в представлении которых, по сути, он не участвовал. Однако и право роспуска здесь по аналогии с процедурой назначения Председателя Правительства также присутствует как гарантия

³ Как Госдума утверждала министров в новое Правительство. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/05/15/1037154-kak-gosduma-utverzhdala-ministrov-v-novoe-pravitelstvo>.

преодоления политического кризиса. Таким образом, Президент не может не учитывать мнение законодательного органа, выражаемого также в форме утверждения либо отклонения представленных кандидатур, что усиливает кадровые полномочия законодательной ветви власти и требует ответственного взаимодействия субъектов процедуры, заинтересованных в поиске взаимоприемлемых вариантов.

Другая часть Правительства России — федеральные министры, являющиеся руководителями федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций — назначается и освобождается Президентом после консультаций с Советом Федерации, что также подключает законодательную ветвь власти к непосредственному формированию высшего органа исполнительной власти, нацеливая будущих членов Правительства на задачи, определяемые сенаторами как представителями регионов.

Учитывая порядок формирования и состав Совета Федерации, население регионов, как правило, напрямую участвует в его формировании (половина сенаторов избирается в составы законодательных органов, другая половина — в большинстве своем фактически одобряется избирателями при проведении выборов глав регионов), а следовательно, действующие сенаторы также напрямую выражают мнение населения соответствующих регионов. Процедура консультаций не предполагает однозначного утверждения либо отказа в этом и, в сущности, не препятствует назначению представленных Президентом кандидатур, но она политически играет огромную роль в учете мнения сенаторов, повышает их ответственность за решение вопросов безопасности и защиты прав граждан, дает возможность внести свои коррективы путем выражения напутствий будущим членам Правительства⁴.

Результатом консультаций является выраженное мнение Совета Федерации относительно кандидатур и указание точек усиленного внимания для будущих министров, что в современных условиях позволит шире понимать проблематику указанного важнейшего направления работы Правительства, напрямую касающегося жизни и безопасности граждан. В случае если в процессе консультаций Совет Федерации выразит несогласие по предложенной кандидатуре, это будет для Президента очевидным сигналом для переоценки ситуации путем замены кандидатуры либо усиленного внимания к работе такого министра в перспективе, понимая риски блокировки определенных решений главы государства со стороны верхней палаты парламента в будущем.

Таким образом, можно сказать, что в процедуре формирования Правительства наряду с всенародно избранным Президентом Российской

⁴ Вошли в кабинет: в РФ завершилось формирование правительства по новым правилам // URL: <https://iz.ru/1696475/alena-nefedova/voshli-v-kabinet-v-rf-zavershilos-formirovanie-pravitelstva-po-novym-pravilam>.

Федерации ключевую роль стали играть обе палаты парламента, выражающие мнение граждан по широкому спектру различных вопросов и аспектов социальной жизни, что, безусловно, будет способствовать более полному учету интересов населения страны.

Кроме того, процедуру формирования Правительства нельзя рассматривать в отрыве от ключевого института парламентского контроля, также нашедшего отражение в конституционных нормах. Согласно статье 103.1 Конституции Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Данная норма значительно усиливает значение процедуры обсуждения кандидатур в состав Правительства, поскольку требует учитывать предложения парламентариев и предполагает в дальнейшем контроль их реализации.

По итогам впервые произошедшего после принятия поправок к Конституции формирования Правительства России в мае 2024 года можно отметить, что конституционные нормы прошли успешную апробацию. Они позволили Президенту и парламенту согласованно сформировать важнейший орган страны, при этом не замедлив процесс формирования, который проходил открыто и понятно для населения. В таком позитивном ключе правоприменительная практика должна складываться и в дальнейшем. Многие насущные для граждан вопросы были обозначены депутатами и сенаторами в ходе обсуждений, что с учетом их широкого освещения в средствах массовой информации будет обязывать членов Правительства выполнять поставленные задачи под контролем парламента и широкой общественности.

* * *

Можно сделать вывод, что в процедуре формирования Правительства существенно возросла роль парламента как важнейшего института представительной демократии, усилив вместе с тем ответственность перед ним членов Правительства. Граждане через парламентские структуры получили дополнительные возможности по учету их интересов в деятельности исполнительной власти, что является шагом к дальнейшей реализации в законодательстве и на практике принципа народовластия и повышения эффективности в деятельности органов публичной власти. С учетом этого и других изменений, а также складывающейся конституционной практики имеет смысл говорить о переоценке сложившихся подходов к характеристике формы правления в Российской Федерации.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Российский конституционализм: размышления о юбилейных итогах и перспективах // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1.

2. Стрельников А.О. Перспективы совершенствования конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6.
3. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.
4. Овчинникова О.Д. Эволюция формы правления Российского государства: историко-теоретический аспект: автореферат диссертации кандидата юридических наук. М., 2008.
5. Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6.
6. Авдеев Д.А. Почему Россия не президентская и даже не суперпрезидентская республика? // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11.
7. Лапшин И.С. Эволюция формы правления современного Российского государства в условиях конституционной модернизации // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 6.