

УДК 342.3

**Гелиева Ирина Николаевна,**

кандидат юридических наук,

преподаватель кафедры

гражданского процесса и

международного права,

Кубанский государственный

университет

## **К ВОПРОСУ О ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

### **TO THE QUESTION ABOUT THE FORM OF GOVERNMENT IN RUSSIA**

В статье обосновывается конституционная самостоятельность федерального Правительства, обладающего собственной и законченной юрисдикцией, что опровергает тезис о производности правительственной власти от президентской.

Ключевые слова: Конституция РФ, форма правления, Правительство РФ, Государственная Дума.

This article justifies the constitutional autonomy of the Federal

Government, which has its own and complete jurisdiction; that denies the thesis of governmental authority being a derivative of the presidential authority.

Key words: Key words: the RF Constitution, form of government rule, the RF Government, the State Duma.

Современная организация государственной власти в России не может быть научным образом идентифицирована без выяснения формы государственного правления, весьма специфичной. От того, как организована и как реализуется государственная власть, зависят эффективность государственного руководства, действенность управления, престиж и стабильность правительства, состояние законности и правопорядка в стране<sup>1</sup>.

Существующие формы государственного правления во многом предопределяются статусом правительственной власти, ее соотношением с властью главы государства. Ученые, классифицирующие Россию как президентскую республику, неизменно указывают на фактическое руководство Президентом Правительством РФ и исполнительной властью в целом, чрезмерную зависимость Правительства РФ от главы государства, лишаящую этот орган действенной самостоятельности. А.Н. Мещеряков даже утверждает, что, исходя из существующих форм взаимоотношений Президента РФ с Правительством РФ, российскую форму правления «надо отнести скорее к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента... Российская форма правления обладает многими признаками афро-азиатской модели президентства»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С.385.

<sup>2</sup> Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

О.И. Зазнаев пишет: «Основной признак президентской системы – контроль над кабинетом со стороны президента, а не парламента. В России президент полностью контролирует правительство»<sup>3</sup>.

Самостоятельный конституционный статус Правительства России, в первую очередь от главы государства, оспаривается многими отечественными учеными. Так Р. Саква полагает, что на самом - то деле Конституция фактически делает президента и главой Правительства<sup>4</sup>. В свою очередь, С.А. Авакьян считает, что Правительство РФ является и по Конституции, и в реальности Правительством Президента РФ, указывая, что при введении поста Президента в 1991 г. в Конституции РФ было прямо сказано, что Президент руководит Правительством РФ. «В Конституции 1993 г. слов о руководстве нет. Но и юридически, и фактически у президента есть все возможности для руководства Правительством»<sup>5</sup>.

Вопрос этот представляется весьма важным, так как отсутствие у Правительства юридической самостоятельности от главы государства, действительно, превращает Россию в республику президентского типа, в которой правительство по существу является совещательным органом при президенте.

Между тем, Конституция России формирует статус федерального Правительства, как вполне самостоятельного, влиятельного и властного органа государственной власти, организационно и компетенционно вполне отделенного от главы государства. Обращается внимание, прежде всего, на то, что именно с Правительством связывается наличие исполнительной власти, как «второй» власти в государстве. Правительство венчает систему органов ис-

---

<sup>3</sup> Зазнаев О.И. Десять лет спустя: размышления о российской форме правления // Конституционное право // Восточноевропейское Обозрение. 2003. № 4. С. 103.

<sup>4</sup> Саква Р. Институт президентства: либеральный или неопатерналистский политический режим // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4. С. 118.

<sup>5</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. Т.2. М., 2005. С. 573.

полнительной власти, представляющую собой единую властную вертикаль. Согласно Конституции РФ именно Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (ч. 1 ст. 110)<sup>6</sup>.

Ниже мы назовем основные показатели конституционного статуса российского Правительства, свидетельствующие о его самостоятельном государственном значении.<sup>7</sup>

Правительство в главе первой Конституции России «Основы конституционного строя» названо в числе органов, выражающих основы российской государственности, что дало основание Конституционному Суду РФ назвать Правительство РФ «институциональным элементом конституционного строя Российской Федерации».

Конституция РФ уделяет Правительству отдельную и объемную главу, достаточно обстоятельно определяющую вопросы его формирования, компетенции и ответственности. Порядок деятельности Правительства РФ определяется не ординарным, а конституционным федеральным законом (ч. 2 ст. 114 Конституции РФ), что оттеняет значимость правительственной деятельности.

Правительство России обладает масштабной полифункциональной компетенцией, позволяющей ему обеспечивать реализацию государственной политики, определяемой Президентом. Согласно Конституции именно Правительство РФ осуществляет реализацию государственной политики, формируемой главой государства. Согласно Конституции Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляет меры по реализации внешней политики государства (ч. 1 ст. 114). Это вполне соответ-

---

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с попр. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

ствуется роли правительства в полупрезидентской республике. Во Франции, например, именно правительство согласно Конституции «определяет и проводит политику нации» (ст.20)<sup>8</sup>.

Отдельные аспекты государственной политики не просто реализуются Правительством, но по существу формируются им. Об этом свидетельствуют, например, такие правительственные акты, как Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. «Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству»<sup>9</sup>, Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>10</sup>.

Примечательно, что формально Правительство РФ не находится в состоянии подчинения или подотчетности иным органам государственной власти, в том числе парламенту и Президенту страны (кроме отчета Государственной Думе об исполнении федерального бюджета). Ж.И. Овсепян в этой связи отмечает, что «суть конституционной концепции статуса Правительства РФ заключается в том, что в Конституции РФ 1993 г. Заложена основа для повышения самостоятельности Правительства во взаимоотношениях и с Президентом РФ, и с Парламентом (Государственной Думой). Так в Конституции РФ 1993 г. заложена основа для повышения самостоятельности Правительства во взаимоотношениях и с Президентом РФ, и с Парламентом (Государственной Думой). Так, в Конституции РФ 1993 г., в отличие от прежнего

---

<sup>8</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. / под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 401.

<sup>9</sup> Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. №355 (в ред. Постановления Правительства РФ от 10 сентября 2016 г. № 904) // Собрание Законодательства РФ. 1994. №3. Ст. 2010.

<sup>10</sup> Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 (в ред. Постановления Правительства РФ от 24 февраля 1999 г. №207) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2383.

конституционного регулирования, нет прямых норм о порядке подотчетности и ответственности Правительства РФ какому-либо высшему учреждению государственной власти»<sup>11</sup>.

Правительство обладает правом законодательной инициативы, которое оно реализует все более интенсивно. А.В. Павлушкин, например, отмечает, что в настоящее время пропорции реализации законодательной инициативы «изменяются в сторону более активного участия Правительства в законотворческой деятельности»<sup>12</sup>. Причем правительственные законопроекты с позиций общей законодательной политики государства представляются наиболее значимыми и масштабными. Как пишет И.И. Шувалов, «проекты федеральных законов, вносимых Правительством Российской Федерации, в основном носят базовый, определяющий характер для конкретных сфер деятельности, тогда как законопроекты, внесенные другими субъектами законодательной инициативы, в основном касаются изменений и дополнений в действующие федеральные законы»<sup>13</sup>.

Законодательная инициатива Правительства рассматривается, как приоритетная: согласно статье 51 Регламента Государственной Думы законопроекты, внесенные Правительством в качестве срочных, подлежат внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы.

Законодательной инициативой участие Правительства в формировании законодательной политики государства не исчерпывается, Правительству принадлежит весьма значимое право давать обязательные заключения по законопроектам, вносимым в Государственную Думу иными субъектами законодательной инициативы, не исключая Президента России. Обязательное

---

<sup>11</sup> Овсепян Ж.И. Концепция статуса Правительства РФ в Конституции России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №3. С. 137.

<sup>12</sup> Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 499.

<sup>13</sup> Шувалов И.И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты // Журнал Российского права. 2004. № 4. С. 22.

правительственное заключение должно сопровождать категорию «финансовых» законопроектов: о введении или отмене налогов, освобождения от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ), что гарантирует бюджетную обеспеченность предоставленных субъекту законодательной инициативы полномочий и сбалансированность доходов и расходов федерального бюджета.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 29 ноября 2006 год. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации»<sup>14</sup>, при отсутствии заключения Правительства РФ, требуемого частью 3 статьи 104 Конституции РФ, инициатива, по буквальному смыслу Конституции РФ, еще не может квалифицироваться как законодательная, а сами законопроекты в системе действующего правового регулирования не являются законопроектами, внесенными в Государственную Думу.

Наряду с законодательной, Правительство РФ обладает и бюджетной инициативой. Правительству принадлежит исключительное конституционное право разработки и представления Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

У Правительства Росси наличествует также конституционная инициатива, дающая ему доступ к учредительной власти.

---

<sup>14</sup> По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

Согласно статье 134 Конституции РФ Правительство РФ может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Самостоятельный конституционный статус Правительства России подчеркивается сильной фигурой Председателя Правительства, располагающего собственными конституционными полномочиями, отнюдь не свойственными т.н. административному премьеру в президентских республиках.

Эти индивидуальные полномочия Председателя Правительства, состоят в следующем: представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ); предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 2 ст. 112 Конституции РФ); может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству (часть 4 статьи 117 Конституции РФ); полномочен исполнять обязанности Президента РФ во всех случаях, когда Президент не в состоянии их выполнять (часть 3 статьи 92 Конституции РФ).

Участие главы Правительства в формировании этого органа сближает Россию с президентско-парламентарной республикой. Напрашивается аналогия с Францией, в соответствии с Конституцией которой по представлению Премьер-министра Президент назначает других членов Правительства и прекращает их полномочия (ст. 8).<sup>15</sup>

Аналогичная роль принадлежит Председателю Правительства РФ в освобождении от должности членов Правительства РФ, которое согласно Конституции РФ осуществляется Президентом РФ также по предложению главы Правительства (п. «д» статьи 83).

Наличие самостоятельного института Правительства ярко характеризует полупрезидентский режим правления в России. «Государственная самостоятельность Правительства, - пишут Р.М. Дзидзоев

---

<sup>15</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. / под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 405.



и Д.Ю. Приймак, - имеющего собственные цели и задачи в политике, свидетельствуют о наличии в России президентско-парламентарной или полупрезидентской формы правления, предполагающей самостоятельное существование правительственной власти наряду с президентской»<sup>16</sup>.

Как можно видеть, Правительство РФ конституируется в качестве самостоятельного и полноценного центрального органа государственной власти, обладающего собственной и законченной государственной юрисдикцией, что опровергает тезис о производности правительственной власти от президентской.

### Список цитируемой литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. Т.2. М., 2005.
2. Дзидзоев Р.М., Приймак Д.Ю. Вопросы конституционно-правового статуса Председателя Правительства Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета. Краснодар: Кубан. Гос. ун-т, 2007. Вып. 5. С. 272.
3. Зазнаев О.И. Десять лет спустя: размышления о российской форме правления // Конституционное право // Восточноевропейское Обозрение. 2003. № 4. С. 103.
4. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. / под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
5. Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.
6. Овсепян Ж.И. Концепция статуса Правительства РФ в Конституции России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №3. С. 137.
7. Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.
8. Саква Р. Институт президентства: либеральный или неопатерналистский политический режим // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4. С. 118.

---

<sup>16</sup> Дзидзоев Р.М., Приймак Д.Ю. Вопросы конституционно-правового статуса Председателя Правительства Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета. Краснодар: Кубан. Гос. ун-т, 2007. Вып. 5. С. 272.

9. Теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 2001.
10. Шувалов И.И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты // Журнал Российского права. 2004. № 4. С. 22.