

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2020: ВЛИЯНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ

Занко Т.А.¹

Аннотация

Предмет исследования – конституционные поправки 2020 г. в части правового регулирования процессов формирования, организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти. В результате анализа установлено, что конституционные поправки в части предметов исключительного ведения Российской Федерации подтверждают актуальность и конституционную предопределенность законодательного регулирования системы ФОИВ при том, что в отношении их структуры все же сохраняется вектор на подзаконное административно-правовое регулирование.

Проведен анализ механизмов обеспечения стабильности структуры ФОИВ, в частности, новой конституционной нормы о возможности изменений в структуре ФОИВ только на начальных этапах формирования Правительства, сразу после избрания Президента России.

Отдельное внимание в исследовании уделено обновленному механизму формирования Правительства, предусматривающему проведение консультаций с Советом Федерации при назначении руководителей органов власти «силового блока», а также утверждение Государственной Думой иных членов Правительства. Сделан вывод о том, что предложенная конституционная формулировка может иметь неоднозначную трактовку с точки зрения назначения руководителей ФОИВ социально-экономического блока, которые при этом выполняют функции «силовых» ведомств.

В статье смоделирован максимально возможный конституционный срок, отводимый на формирование Правительства. Отмечается, что даже в гипотетических условиях жесткого противостояния всех политических институтов срок формирования Правительства составит не более двух с половиной месяцев. Новый механизм сдержек и противовесов при формировании Правительства позволит избежать повторения негативного опыта ряда зарубежных стран в части существенного затягивания сроков формирования нового кабинета.

¹ Занко Тигран Антонович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: ta.zanko@igsu.ru

Ключевые слова: Конституция; Правительство; Президент; министерства; исполнительная власть; административная реформа.

Введение

Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию в январе 2020 г. придало значительный импульс обновлению системы государственного управления и инициировало процесс внесения изменений в Конституцию Российской Федерации (Барциц, 2020; Шахрай, 2020; Клишас, 2020), который на первых этапах демонстрировал рекордную скорость, с учетом того, что законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» был внесен 20 января в Государственную Думу, а уже 12 марта 2020 г. его одобрило необходимое количество представительных органов субъектов.

В информационном пространстве с самого начала процесса внесения изменений в текст Конституции диаметрально изменялась риторика: от тезисов о том, что это будут незначительные поправки, до того, что Конституция с учетом поправок – это новая народная Конституция. Если подойти к объему поправок с точки зрения русского языка и оригинальности текста, то содержание Основного закона (в зависимости от различной методологии подсчета) обновилось на 14–18%. Но эти механические подсчеты, конечно же, не отображают сущности изменений. Ведь в Конституции даже одно слово или понятие могут иметь значительный вес. Наверное, один из самых ярких на данный момент примеров – слово «подряд», которое на момент принятия Конституции было скромно затерявшимся наречием, а в дальнейшем определило на годы ход российской истории.

С одной стороны, новая коронавирусная инфекция и последовавшие карантинные ограничения внесли изменения в сроки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию (которое изначально должно было состояться 22 апреля 2020 г.), с другой стороны, перенос даты на 1 июля позволил провести более широкое общественное обсуждение вносимых поправок, а эпидемиологическая обстановка – применить технологии онлайн-голосования, а также недельную процедуру волеизъявления на участках. Все вышеуказанные обстоятельства в конечном итоге положительным образом повлияли на легитимность процедуры и результатов общероссийского голосования, явка составила 67,97%, при этом поддержали изменения в Конституцию – 77,92% (почти 58 млн россиян; для сравнения, при голосовании за Конституцию в 1993 г. за нее проголосовало порядка 33 млн сограждан). Но работа на этом не завершается, и, как отметил сопредседатель Рабочей группы по внесению поправок в Конституцию П. В. Крашенинников, во исполнение новых конституционных норм необходимо будет принять более 100 законов, и многие из них будут связаны с организацией единой системы публичной власти (Крашенинников, 2020).

Одним из таких законов, несомненно, станет федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», проект кото-



рого был внесен Президентом в Государственную Думу 22 сентября 2020 г. в момент подготовки настоящего исследования. Впереди еще большая работа, но уже можно отметить, что законопроект в целом учитывает конституционные новшества, при этом содержит и уточняющие формулировки с целью недопущения двоякого толкования (например, ч. 7 ст. 10 законопроекта направляющую указывает на право Председателя Правительства повторно представлять кандидатуру на должность федерального министра, которая ранее была отклонена Государственной Думой).

Если рассматривать в целом конституционное развитие в мире, то можно отметить интенсивность данного процесса: начиная с 2010 г. 23 государства приняли полностью новые конституции. Необходимо отметить, что «срок жизни» конституций, принятых после первой мировой войны, в среднем составлял около 12 лет, так что Конституция Российской Федерации уже значительно побила среднестатистический результат, при этом оставляя незыблемыми основы конституционного строя. Среди конституций, принятых в самое последнее время, – Конституция Кубы (2019 г.), Судана (2019 г.) и Таиланда (2017 г.). На постсоветском пространстве Конституция Республики Кыргызстан 2010 г. была принята позже остальных, при этом определенные конституционные реформы проходили в Армении (2015 г.), Азербайджане (2016 г.), Украине (2016 г.), Казахстане (2017 г.).

Несомненно, отрасль конституционного права в своем развитии испытывает наиболее сильное влияние со стороны происходящих в обществе политических процессов. Поэтому различия политических реалий в странах мира создают трудности в выявлении общемировых трендов конституционно-правового развития. При этом на постсоветском пространстве ключевыми трендами указанных конституционных изменений выступают перераспределение властных полномочий между ветвями власти и трансформация конституционного статуса президента.

Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 г. обозначили тренды на приоритезацию конституционно-правового закрепления социальных гарантий, повышение роли законодательной ветви власти в формировании персонального состава Правительства, совершенствование единой системы публичной власти, формирование дополнительных правовых механизмов, обеспечивающих стабильное функционирование механизма государственного управления.

Значительный объем конституционных поправок 2020 г. направлен именно на совершенствование организации федеральной исполнительной власти, что предоставляет возможность провести сравнительное исследование с существующими подходами (см. об этом: Хабриева, 2018), проанализировать правовые механизмы, заложенные в обновленный текст Конституции, а также выявить возможные особенности и последствия реализации предложенных норм.

В целом проблематика организационных (см. об этом: Старилов, 2016; 2017) и, реже, реорганизационных (см. об этом: Минченко, 2020) мероприятий в структуре федеральных органов исполнительной власти на протяжении всего времени существования новой российской Конституции находи-

лась в фокусе внимания ученых – административистов и конституционалистов. Основной объем исследований концентрировался на изменениях, происходящих в контексте ключевых этапов административной реформы (см. об этом: Барабашев 2010, 2017; Барциц, 2019) либо значительного обновления структуры, приходящегося на начальные этапы исполнения президентских полномочий. В случае конституционных поправок 2020 г. видоизменяется логика и механизм взаимодействия высших органов государственной власти, частично разрешаются коллизионные особенности формирования структуры федеральных органов исполнительной власти.

Несомненно, каждый из затрагиваемых в данном исследовании аспектов конституционно-правового и административно-правового регулирования вопросов организации и функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти заслуживает отдельного, не побоюсь этой планки, диссертационного исследования, в связи с этим настоящая статья может рассматриваться как приглашение к дальнейшей научной дискуссии.

Особенности нормативного закрепления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти

Принципиальным для корректного восприятия данного исследования является четкое разграничение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, использование которых как синонимов и взаимозаменяющих терминов недопустимо. Указанная терминологическая разница была подчеркнута в названии одного из ключевых актов административной реформы 2004 г. – Указе Президента России N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Таким образом, под системой федеральных органов исполнительной власти понимается по сути ее трехзвенная типология с присущими особенностями полномочий ее звеньев и взаимосвязей между ними (федеральное министерство – федеральное агентство – федеральная служба), а под структурой федеральных органов исполнительной власти – перечень конкретных органов власти с учетом их подведомственности (МИД России, Минобороны России и т.д.).

При последовательном рассмотрении поправок Конституции одной из первых выступает поправка п. «г» ст. 71, которой дополняется перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации вопросом организации публичной власти. Представляется, что данная поправка должна создать правовые предпосылки к совершенствованию системы публичной власти в Российской Федерации, которая будет, в том числе, включать в себя исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Выстраивание единой системы публичной власти – один из важнейших вопросов современного государственного управления в Российской Федерации. С одной стороны, федеративное устройство России основывается на принципе единства государственной власти, с другой стороны, существует ряд организационно-правовых пробелов и вольностей, которые не по-



зволяют в полной мере говорить о таком единстве и целостности. В части организаций исполнительной власти в России особенно остро стоит вопрос отсутствия унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах. Так, в одном регионе с точки зрения системы могут функционировать министерства, в другом – департаменты, в третьем – управления и главные управление; контрольно-надзорные органы где-то называются службами, где-то инспекциями, где-то надзорами и т.п. Возникает резонный вопрос: почему на федеральном уровне получилось привести в 2004 г. систему органов исполнительной власти к единому знаменателю, создав трехзвенную систему «министрство – агентство – служба», а на региональном уровне продолжает существовать «лоскутное одеяло», которое с каждым приходом новой управленческой команды перекраивается в поисках «лучшего организационного решения», а на самом деле – скорее в целях проведения необходимых кадровых изменений. Кроме того, регионы, утверждая разнообразные с точки зрения типологии структуры органы власти, зачастую нормативно не устанавливают различия между типами органов, т. е. возникают управления, главные управление и департаменты, а в чем между ними разница – можно только догадываться.

Второй вопрос в этой связи – насколько разнообразными должны быть региональные органы исполнительной власти с точки зрения структуры? Несомненно, у каждого субъекта Российской Федерации есть специфика организации и реализации государственной власти, но как сильно она отличается? Есть ли необходимость в одном субъекте создавать Министерство экономического развития, в другом – Департамент экономики и инвестиций, а в третьем – Управление промышленности и экономики? Более того, даже если региональные органы исполнительной власти называются в разных субъектах одинаково – это совершенно не значит, что у них одинаковый объем функций и полномочий.

Необоснованное разнообразие систем и структур органов исполнительной власти субъектов самым прямым образом влияет на эффективность федеральных органов исполнительной власти, на прохождение управленческих решений поластной вертикали. Таким образом, фокус обновленной Конституции на выстраивании системы публичной власти вселяет надежду в политическую волю разрешения вышеизложенных проблем путем либо принятия Федерального закона «Об организации публичной власти в Российской Федерации», либо, как минимум, внесения соответствующих изменений в N 184-ФЗ 1999 г., одна из задач которого как раз заключается в регулировании общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов.

Возвращаясь к п. «г» ст. 71, необходимо отметить, что иных изменений, кроме включения в него вопросов организации публичной власти, он не претерпевает. И это имеет одно из решающих значений в контексте правового регулирования системы федеральных органов исполнительной власти, так как указанная норма во взаимосвязи с ч. 1 ст. 76 предусматривает именно законодательное регулирование системы федеральных органов исполнительной власти. Указанная позиция нашла свое подтверждение в поста-

новлении Конституционного Суда от 27.01.1999 № 2-П, который при этом отметил, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации ... не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности».

В качестве взаимосвязанного изменения выступает вновь вводимый п. «б. 1» ст. 83, который предусматривает полномочие Президента утверждать по предложению Председателя Правительства структуру федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, указанная поправка закрепляет в качестве конституционной нормы уже и так сложившуюся на протяжении десятилетий практику определения Президентом структуры федеральных органов исполнительной власти. С другой стороны, снижает определенную правовую «недосказанность», которая проистекала из анализа ч. 1 ст. 112, предусматривающей необходимость Председателю Правительства не позднее недельного срока после назначения представить Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, однако, в Конституции отсутствовали упоминания о корреспондирующих полномочиях Президента утверждать такую структуру.

Таким образом, рассмотренные изменения не исключают необходимости принятия федерального законодательного акта, регулирующего вопросы системы федеральных органов исполнительной власти (необходимо отметить, что в части системы ФОИВ продолжает действовать Указ Президента от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), а в отношении вопросов структуры ФОИВ сохранен подзаконный вектор правового регулирования. Важно подчеркнуть, что на протяжении всего периода существования СССР вопросы системы и структуры центральных органов исполнительной власти разрешались в законодательной форме и были закреплены либо в Конституции, либо в законе (Закон 1978 г. «О Совете Министров СССР»).

Новые подходы к формированию Правительства Российской Федерации

Еще одной важной нормой обновленной Конституции, призванной повысить стабильность структуры ФОИВ, выступает положение о том, что после освобождения Президентом Председателя Правительства от замещаемой должности вновь назначаемый Председатель Правительства не представляет предложения о структуре ФОИВ. Рассматриваемые изменения соответственно затронули ст. 83 и ч. 1 ст. 112. Указанная норма может быть воспринята только положительно, так как существующий правовой подход при каждом назначении Председателя Правительства «подталкивал» к вне-



сению изменений в существующую структуру, тем самым приводя к неизбежным реорганизационным последствиям в структуре федеральных органов исполнительной власти. При этом обновленная Конституция прямо не урегулировала вопросы инициирования и проведения реорганизации федеральных органов исполнительной власти не в период начала функционирования Правительства. Представляется, что такие изменения будут вноситься исходя из существующей практики, по мере необходимости, посредством принятия указов Президента. Таким образом, рассмотренная поправка Конституции, с одной стороны, снизит количество возможных изменений, инициированных со стороны назначаемых председателей правительства (особенно если их будет несколько в течение всего срока президентских полномочий), но, с другой стороны, никак не ограничит Президента в проведении реорганизации ФОИВ в случае необходимости.

Новая конституционная норма об определении ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляют Президент и Правительство, такженосит констатирующий характер и закрепляет уже устоявшуюся на протяжении десятилетий практику. При этом критерий такого разделения (по сути, на «силовой» и «социально-экономический» блоки) в обновленной Конституции указывается только в отношении процедуры назначения соответствующих руководителей ФОИВ. Такой правовой подход может впоследствии привести к ситуации, когда Президент может утвердить структуру ФОИВ, в которой будет руководить тем или иным федеральным министерством социально-экономического блока (например, Минэкономразвития), при этом формально-юридически не будет инициатором кандидатуры для назначения руководителя этого министерства, т.к. это будет прерогатива Председателя Правительства.

Также особо важным представляется новое конституционное положение о том, что Президент не только может председательствовать на заседаниях Правительства, но и осуществлять общее руководство им. Данная норма обобщает весь уже существующий объем президентских полномочий в отношении высшего коллегиального органа исполнительной власти, устанавливает большую правовую взаимосвязь, но в то же самое время повышает степень ответственности главы государства за действия Правительства.

Интересно отметить, что на протяжении всего периода становления новой российской государственности по-разному выстраивалась модель взаимодействия Президента и Правительства России. Так, в соответствии с указом Президента РСФСР N 172 от 6.11.1991 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» Президент осуществлял непосредственное руководство Правительством, возглавлял его, вел заседания и подписывал решения. В Конституции 1993 г., как отмечал в своем послании к Федеральному Собранию 1994 г. «Об укреплении российского государства» Б. Н. Ельцин, были по-новому выражены роль и место Правительства: оно стало самостоятельным конституционным институтом, способным нести всю полноту ответственности за принимаемые им решения. При этом в своей предвыборной программе 1996 г. «Россия: человек, общество, государство» Б.Н. Ельцин указал, что всю полноту ответственности

за экономический блок вопросов должно нести Правительство страны, т.е. как бы происходило дистанцирование Президента от результатов решений, которые принимает Правительство. Важным также представляется упоминание периода существования так называемого правящего «тандема» («российского дуумвирата») – особого политического и функционального взаимодействия Президента и Председателя Правительства (В.В. Путина – Д.А. Медведева), которое выражалось в поочередном назначении на должность Председателя Правительства и некотором смешении центров принятия решений. Включение в обновленный текст Конституции в 2020 г. полномочия Президента по осуществлению общего руководства Правительством хотя по факту и носит констатирующий характер, сильнее приближает форму правления в России к президентской республике. Как и отмечал Президент В.В. Путин в своем послании к Федеральному Собранию в 2020 г., Россия «с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться и ... просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой».

Наверное, самые существенные изменения в отношении исполнительной власти затронули механизмы формирования Правительства Российской Федерации. Отдельного рассмотрения требует распространенный в СМИ тезис сопредседателя рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию А. А. Клишаса² о том, что обновленный текст содержит норму, которая позволяет Председателю Правительства покинуть свой пост без отставки других членов Правительства. Если же рассматриваемый механизм «сохранения» всего персонального состава Правительства в случае освобождения от должности Председателя все же будет реализован, то объективно это создаст предпосылки для возникновения ситуации, при которой «не первый» после избрания Президента Председатель Правительства, неся персональную ответственность за эффективность его функционирования, будет работать со старой командой, в уже данной структуре федеральных органов исполнительной власти.

Также необходимо обратить внимание на терминологическую особенность, связанную с процессом назначения Председателя Правительства. В действующей редакции Конституции предусмотрена процедура дачи согласия на назначение со стороны Государственной Думы, в то время как обновленный текст устанавливает процедуру утверждения. Представляется, что формально процедура утверждения в смысловом контексте влечет более жесткие правовые последствия, чем процедура согласования. Предложенные изменения также можно объяснить тем, что процедура согласования по своему семантическому смыслу имеет промежуточный характер в процессе принятия решения, а процедура утверждения – финализирует позицию коллегиального органа.

² Кузнецова Е., Тадтаев Г. В поправках в Конституцию разрешат отставку премьера отдельно от кабмина. РБК. 2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/01/2020/5e25d4729a794718a35ff08c> (дата обращения: 18.06.2020).



Председатель Государственной Думы В.В. Володин еще в апреле и июле 2019 г. отмечал необходимость внесения изменений в Конституцию как раз в части совершенствования подходов к формированию Правительства Российской Федерации (Володин, 2019). В частности, указывалось на отсутствие у Президента возможности опереться на альтернативную позицию или мнение по кандидатурам на должности членов Правительства, а также отсутствие процедуры обсуждения кандидатов и проведения консультаций. Указанная позиция частично и в видоизмененной форме нашла свое отражение в обновленном тексте Конституции, включив в процесс формирования Правительства обе палаты Федерального Собрания, при этом предоставив им разные роли и объем полномочий в указанном процессе.

Прямое влияние на обновленную процедуру назначения будет оказывать отнесение члена Правительства к «силовому» либо «социально-экономическому» блоку: в первом случае кандидату необходимо будет проходить через процедуру консультаций с Советом Федерации, во втором – утверждения в Государственной Думе. Однако, в данном случае необходимо уточнить несколько важных деталей.

Во-первых, условный «силовой» президентский блок сформулирован в Конституции путем перечисления конкретных сфер деятельности (оборона, безопасность государства, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидация последствий стихийных бедствий, общественная безопасность). Сферу деятельности конкретного органа исполнительной власти можно выявлять путем анализа положения о нем. Положения, в свою очередь, утверждаются Президентом или Правительством опять-таки исходя из разделения на два блока. Таким образом, подзаконный административно-правовой акт будет в итоге влиять на конституционную процедуру, применяемую при назначении конкретного руководителя.

Во-вторых, в части проведения консультаций с Советом Федерации речь идет не только о членах Правительства, но и о других руководителях федеральных органов исполнительной власти (например, ФСБ России, ФСИН России). В некотором смысле представленная формулировка пытается охватить существующий на текущий момент перечень ФОИВ, подведомственных Президенту. При этом, если взять за основу тезис о том, что руководители существующего президентского блока ФОИВ будут назначаться после консультаций с Советом Федерации, предложенная в Конституции формулировка «президентского» блока не в полной мере его охватывает: под нее не подпадают руководители Росархива и Управделами Президента. Если рассмотреть текущую структуру, то под предлагаемый порядок назначения подпало бы 17 руководителей ФОИВ, не считая, соответственно, упомянутых руководителей Росархива и Управделами (пять федеральных министров, два руководителя федеральных агентств и десять руководителей федеральных служб).

С другой стороны, есть федеральные органы исполнительной власти из правительенного блока, которые при детальном анализе по сути подпадают под условие проведения консультаций с Советом Федерации при

назначении руководителей, например, Росрезерв (занимается вопросами государственного материального резерва, используемого в том числе в условиях обороны), Минтранс (отвечает за разработку схем территориального планирования в области обороны и безопасности в части размещения пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и мест пересечения государственной границы Российской Федерации) или Минпромторг (отвечает за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере оборонно-промышленного комплекса), а также ряд других органов исполнительной власти. Такие формулировки порождают вопрос – необходимо ли будет проводить консультации с Советом Федерации при назначении руководителей указанных органов?

Таким образом, при постановке правовой цели охватить при назначении процедурой проведения консультации с Советом Федерации весь президентский блок, можно было сформулировать конституционные поправки не через перечисление конкретных сфер, а просто предусмотреть данную процедуру для всех руководителей ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент. С другой стороны, указанную ситуацию можно разрешить, проводя консультации с Советом Федерации при назначении указанных руководителей в инициативном порядке со стороны Президента.

В процессе рассмотрения поправок к Конституции в части обсуждения положения о проведении консультаций с Советом Федерации особенно примечательным стал публичный диалог Президента В.В. Путина и члена Рабочей группы И.И. Маханчука, который выразил мнение, что сама форма «проведения консультаций» является неопределенной, имеющей двойное толкование либо относительное решение, представляет собой неконституционную формулу, и ее не должно быть, а должна быть более конкретная позиция, например, дача согласия, так как в таком случае она будет подразумевать ответственность Совета Федерации за принятое решение. Президент В.В. Путин напомнил в целом об отсутствии на данный момент публичных мероприятий по назначению руководителей «силового» блока, отметил достаточный характер проведения консультаций на первом этапе и не исключил перехода к более жесткому регулированию в будущем, вплоть до использования процедуры утверждения. Кстати, необходимо отметить, что среди поправок ко второму чтению в Государственной Думе была также внесена поправка депутата Д.А. Парфенова, предусматривающая процедуру утверждения в Совете Федерации руководителей «силовых» федеральных органов исполнительной власти, которая была отклонена.

Если рассматривать далее отклоненные поправки, интересной представляется инициатива о предоставлении Государственной Думе права выражать недоверие не только Правительству целиком, но и отдельному члену Правительства, а также руководителю федерального органа исполнительной власти, не являющемуся членом Правительства. При этом персональное выражение недоверия со стороны Государственной Думы должно было бы приводить к освобождению от замещаемой должности соответствующего лица. Несмотря на то, что указанная поправка не на-



шла поддержки в стенах Государственной Думы, законодательный орган все же имеет возможность принимать постановления, в которых может сформулировать негативное отношение к деятельности отдельных руководителей федеральных органов исполнительной власти. Несомненно, такие решения носят резонансный политический характер и не могут остаться без внимания Президента России, который, в свою очередь, уже может принимать соответствующие кадровые решения.

Сроки формирования Правительства: новое в механизме сдержек и противовесов

Установление обновленной процедуры формирования Правительства, которая включает в себя больше участников, не могло обойтись без «подстраховочного» механизма и обновления системы сдержек и противовесов с целью недопущения затягивания сроков назначения членов Правительства. Основной подход в данном случае заключается в установлении сроков и максимального количества повторения процедур рассмотрения представляемых кандидатов.

Особое внимание на себя обращает новая редакция ч. 4 ст. 111, которая ранее предусматривала безальтернативные последствия в виде распуска Государственной Думы после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства; обновленная же редакция Конституции оставляет за Президентом право в итоге назначить Председателя Правительства, не распуская Государственную Думу. При этом в части полномочий Президента в тексте Конституции не дается уточнение, должен ли в итоге назначенный Председатель Правительства быть из числа кандидатов, ранее представленных Государственной Думе (как это, например, сделано в отношении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров в ст. 112).

Схожий подход был применен и в новой редакции ч. 4 ст. 117, которая теперь предусматривает именно право, а не обязанность, Президента принять решение об отставке Правительства либо распуске Государственной Думы в случае, если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству. При этом при повторном в течение трех месяцев отказе в доверии Государственной Думой при постановке соответствующего вопроса Правительством сохраняется существовавший ранее «жесткий» вариант, который предусматривает обновление палаты Парламента либо высшего коллегиального органа исполнительной власти.

Наличие ранее действовавшего механизма обязательного распуска Государственной Думы в случае политического дисбаланса между законодательной и исполнительной ветвями власти (а затем проведения новых выборов, после которых Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117, в течение года в соответствии с ч. 3 ст. 109) создавало условия для поиска такого баланса и компромисса. Поскольку, если переизбранная Государственная Дума вновь отказывала в доверии Правительству, это формулировало мощнейший политический

импульс, который должен был бы оканчиваться отставкой Правительства. Новая редакция Конституции позволяет не распускать Государственную Думу в случае политических и кадровых противоречий между ветвями власти, оставить этот вопрос на усмотрение Президента, таким образом усилив его позиции и вес в механизме сдержек и противовесов. Более того, обновленный механизм назначения членов Правительства, с одной стороны, увеличивает роль Государственной Думы в процессе обсуждения кандидатур, с другой стороны – позволяет в теории сформировать состав Правительства, который персонально даже не будет пользоваться поддержкой палаты Парламента.

Интересным представляется просчитать максимально возможные сроки на назначение всех членов Правительства, заложенные в обновленную Конституцию. По подсчетам, такой максимальный срок может составить **до двух с половиной месяцев: две недели** на внесение кандидатуры Председателя Правительства после вступления в должность вновь избранного Президента; **неделя** (при возможности двухкратного повторения без угрозы роспуска Государственной Думы) со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой; **неделя** (при возможности двухкратного повторения без угрозы роспуска Государственной Думы) на рассмотрение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, представленной Президентом Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления; **неделя** после назначения на представление Председателем Правительства Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти; далее **срок не установлен** для Председателя Правительства Российской Федерации на представление Государственной Думе на утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» ст. 83 Конституции Российской Федерации); **не позднее недельного срока** (с возможностью трехкратного повторения до включения механизма преодоления несогласия) Государственная Дума принимает решение по представленным кандидатурам заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Но еще раз необходимо подчеркнуть: два с половиной месяца – это максимальный теоретический период формирования Правительства в условиях жесткого политического противодействия, а также отсутствия контакта и согласия между ветвями власти.

Включение в Конституцию таких ограничений по срокам оправданно, т.к. мы являемся свидетелями относительно недавних ярких антирекордов из зарубежных стран. Например, политический кризис 2010 г. в Бельгии (Van Aelst, 2014) привел к тому, что правительство не могло быть сформировано в течение 541 дня, практически год продлился период формирования правительства в Израиле в 2019–2020 гг. (Levinson, 2020), по итогам парламентских выборов в ФРГ в сентябре 2017 г. правительственная коалиция была сформирована и согласована только в середине марта 2018 г. (Bräuninger, 2019).



В заключение отметим, что конституционные поправки 2020 г. в значительной степени изменяют логику и порядок формирования Правительства, вносят серьезные изменения в механизм сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти. Принятие обновленной Конституции создаст предпосылки для инициации процедуры формирования Правительства Российской Федерации, основанной уже на новых принципах и конституционно-правовых подходах. С учетом вектора на создание и укрепление единой системы публичной власти, включающей как государственные органы, так и органы местного самоуправления, основной фокус внимания законодателя в дальнейшем должен быть направлен на поиски подходов, обеспечивающих создание стройной, единообразной и сбалансированной системы исполнительно-распорядительных органов на всех уровнях управления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. – М.: Гос. ун-т Высш. шк. экономики, 2010.
2. Барциц И.Н. Конституционная идентичность и международное право: о конституционализации международного права и интернационализации конституционного права. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
3. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. Курс лекций: в 2-х томах. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – Т. 1.
4. Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. – 2019. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (дата обращения: 18.06.2020).
5. Клишас А.А. Конституционное развитие является перманентно проходящим процессом. Совет Федерации. 2020. URL: <http://council.gov.ru/events/news/113886/> (дата обращения: 17.06.2020).
6. Крашенинников П.В. Поправки в Конституцию приняты. Что дальше? // Российская газета. – 2020. URL: <https://rg.ru/2020/07/04/krasheninnikov-vo-ispolnenie-konstitucii-nado-prinimat-bolee-100-zakonov.html> (дата обращения: 04.07.2020).
7. Минченко О.С. Взаимосвязь структурной оптимизации и эффективности работы федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 1. – С. 41–59.
8. Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственный процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – № 3. – Т. 26. – С. 16–57.

9. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. – 2017. – С. 24–32.
10. Шахрай С.М. Политическая конкуренция. По неосторожности // Эхо Москвы. 2020. URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2599258-echo/> (дата обращения: 17.06.2020).
11. Barabashev A.G., Klimenko A.V. Russian Governance Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2. No. 1. P. 22–39.
12. Bräuninger T. et al. Party Competition and Government Formation in Germany: Business as Usual or New Patterns? // German Politics. 2019. Vol. 28. No. 1. P. 80–100.
13. Khabrieva T.Y. Constitutional Modernization in the CIS Countries: New Trends // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 88. No. 1. P. 58–66.
14. Levinson C. Netanyahu, Gantz Sign Coalition Deal to Form Government. Haaretz. 2020. URL: <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/premium-gantz-netanyahu-expected-to-sign-coalition-deal-on-monday-evening-1.8783533> (дата обращения: 18.06.2020).
15. Van Aelst P., Louwerse T. Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011 // West European Politics. May 2014. Vol. 37. Issue 3. P. 475–496.

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 2020: INFLUENCE ON FEDERAL EXECUTIVE BRANCH

Tigran A. Zanko

Associate Professor, Department of Legal Regulation of State and Municipal Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ta.zanko@igsu.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the constitutional amendments of 2020 in terms of legal regulation of the processes of formation, organization and functioning of federal executive authorities. The analysis shows that the constitutional amendments in terms of subjects of exclusive jurisdiction of the Russian Federation confirm the relevance and constitutional predetermination of the legislative regulation of the

federal executive authorities system, while in relation to their structure the vector for subordinate administrative legal regulation is still maintained. The article examines the mechanisms for ensuring the stability of the structure of the federal executive authorities; in particular, the new constitutional provision foresees the possibility of changes to the structure only at the initial stages of the formation of the Government immediately after the election of the President of Russia. Special attention is paid to the updated mechanism for forming the Government, which provides for consultations with the Federation Council when appointing the heads of the «law-enforcement» authorities, as well as approving other Government members by the State Duma. The article simulates the maximum possible constitutional period allowed for the formation of the Government. It is noted that even in hypothetical conditions of severe opposition of all political institutions, the timeframe for forming a government will not exceed two and a half months.

Keywords: Constitution; Government; President; Ministry; Executive power; Administrative Reform.

Citation: Zanko, T. A. (2020). Konstitutsionnyye popravki 2020: vliyaniye na federal'nyyu ispolnitel'nyyu vlast' [Constitutional Amendments 2020: Influence on Federal Executive Branch]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–22 (in Russian).

REFERENCES

1. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). *Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii – voprosy realizatsii i koordinatsii* [Administrative Reform and Civil Service Reform in Russia – Issues of Implementation and Coordination]. Moscow: HSE.
2. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2017). Russian Governance Changes and Performance. *Chinese Political Science Review*, vol. 2, no 1, pp. 22–39.
3. Bartsits, I.N. (2020). *Konstitutsionnaya identichnost' i mezhdunarodnoe pravo: o konstitutivizatsii mezhdunarodnogo prava i internatsionalizatsii konstitutsionnogo prava* [Constitutional Identity and International Law: on the Constitutionalization of International Law and the Internationalization of Constitutional Law]. Moscow: «Delo» RANEPA.
4. Bartsits, I.N. (2019). *Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Kurs lektsii: v 2-kh tomakh* [System of State and Municipal Administration. Course of Lectures], vol. 1. Moscow: «Delo» RANEPA.
5. Bräuninger, T. et al. (2019). Party Competition and Government Formation in Germany: Business as Usual or New Patterns? *German Politics*, vol. 28, no 1, pp. 80–100.
6. Khabrieva, T.Y. (2018). Constitutional Modernization in the CIS Countries: New Trends. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 88, no 1, pp. 58–66.
7. Klishas, A.A. (2020). *Konstitutsionnoe razvitiye yavlyayetsya permanentno prokhodyashchim protsessom. Sovet Federatsii* [Constitutional Development is a Permanent Process. Federation Council]. Available at: URL: <http://council.gov.ru/events/news/113886/> (accessed: 17 June, 2020).

8. Krasheninnikov, P.V (2020). Popravki v Konstitutsiyu prinyaty. Chto dal'she? [Amendments to the Constitution Have Been Adopted. What's Next?]. *Rossiyskaya gazeta*. Available at: <https://rg.ru/2020/07/04/krasheninnikov-vo-ispolnenie-konstitucii-nado-priniat-bolee-100-zakonov.html> (accessed: 04 July, 2020).
9. Levinson, Ch. (2020). Netanyahu, Gantz Sign Coalition Deal to Form Government. *Haaretz*. Available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-gantz-netanyahu-expected-to-sign-coalition-deal-on-monday-evening-1.8783533> (accessed: 18 June, 2020).
10. Minchenko, O.S. (2020). Vzaimosvyaz' strukturnoy optimizatsii i effektivnosti raboty federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [A Correlation Between Structural Optimization and Efficiency of Public Executive Bodies]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 41–59.
11. Shakhrai, S.M. (2020). Politicheskaya konkurentsya. Po neostorozhnosti [Political Competition. By Carelessness]. *Echo of Moscow*. Available at: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2599258-echo/> (accessed: 17 June, 2020).
12. Starilov, Yu.N. (2016). Sistema federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: formirovaniye v poryadke transparentnogo zakonotvorchestva ili pravitel'stvennykh protsedur? [System of Federal Executive Authorities: Formation in the Order of Transparent Law-making or Government Procedures?]. *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, no 3, vol. 26, pp. 16–57.
13. Starilov, Yu.N. (2017). Tselesoobraznost' ili zakonnost': kakoi kriterii luchshe dlya praktiki formirovaniya sistemy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti? [Expediency or Legality: Which Criterion is Better for the Practice of Forming the System of Federal Executive Bodies?]. *Administrative Law and Process*, no 3, pp. 24–32.
14. Van Aelst, P. & Louwerse, T. (2014). Parliament Without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011. *West European Politics*, vol. 37, no 3, pp. 475–496.
15. Volodin, V.V. (2019). Zhivaya Konstitutsiya razvitiya [The Living Constitution of Development]. *Parliamentary Newspaper*. Available at: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (accessed: 18 June, 2020).