



КонсультантПлюс

Статья: Тенденции  
правовой  
регламентации  
взаимодействия  
Президента Российской  
Федерации с  
Правительством  
Российской Федерации  
(Киреева Е.Ю.,  
Нудненко Л.А.,  
Тхабисимова Л.А.)  
("Конституционное и

# муниципальное право", 2020, N 10)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

Дата сохранения: 01.02.2023

**ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.Ю. КИРЕЕВА, Л.А. НУДНЕНКО, Л.А. ТХАБИСИМОВА**

Киреева Елена Юрьевна, заведующая кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления (ИГСУ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор.

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор Института государственной службы и управления (ИГСУ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор юридических наук.

Тхабисимова Людмила Аслановна, заместитель директора по науке Юридического института Пятигорского государственного университета, почетный работник сферы образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

В статье анализируются поправки к [Конституции](#) Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти". Утверждается, что установление ограничений для замещения государственных и

муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не обеспечит "национализацию элит", поскольку такое ограничение не предусмотрено для членов семей перечисленных должностных лиц. Без этого поправка теряет смысл. В статье высказано сомнение в целесообразности передачи функции определения основных направлений внутренней и внешней политики Государственному Совету, который по своему статусу и составу относится к исполнительным органам государственной власти. Априори исполнительная власть вторична по сравнению с представительной. Поэтому приоритет в формировании основных направлений внутренней и внешней политики должен принадлежать Федеральному Собранию Российской Федерации в сотрудничестве с Президентом Российской Федерации.

Ключевые слова: Президент РФ, Правительство РФ, Государственный Совет, Государственная Дума, Совет Федерации, внутренняя и внешняя политика.

Tendencies of the Legal Regulation of the Interaction between the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation

E.Yu. Kireeva, L.A. Nudnenko, L.A. Tkhabisimova

Kireeva Elena Yu., Head of the Department of Legal Support of State and Municipal Service of the Institute of Public Administration and Civil Service (IPACS) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), LL.D., Professor.

Nudnenko Lidia A., Professor of the Institute of Public Administration and Civil Service (IPACS) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, LL.D.

Tkhabisimova Lyudmila A., Deputy Director for Research of the Law Institute of the Pyatigorsk State University Honored Worker of Education of the Russian Federation, LL.D., Professor.

The article analyzes the amendments to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organization of public power". It is argued that the imposition of restrictions to replace the state and municipal posts, posts of state and municipal services associated with the presence of foreign citizenship or residence permit or other document confirming the right to permanent residence of citizens of the Russian Federation on the territory of a foreign state will not provide the "nationalization of the elites" because such a limitation is not provided for family members of the listed officials. Without this, the amendment is meaningless. The article doubts the feasibility of transferring the function of determining the main directions of domestic and foreign policy to the State Council, which by its status and composition belongs to the Executive bodies of state power. A priori, Executive power is secondary to representative power. Therefore, the Federal Assembly of the Russian Federation, in cooperation with the President of the Russian Federation, should have priority in shaping the main directions of domestic and foreign policy.

Key words: President, Government, State Council, State Duma, Federation Council, internal and foreign policy.

Современное законодательство определяет статус Президента РФ в тесной связке с системой разделения властей. [Статья 10](#) Конституции РФ закрепляет осуществление государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. [Статья 11](#) Конституции России закрепляет осуществление государственной власти Президентом, Федеральным Собранием, Правительством и судами Российской Федерации. В связи с этим в юридической литературе нет единства мнений относительно того, к какой ветви власти относится Президент РФ. Ясно, что ни к законодательной, ни тем более к судебной власти Президент Российской Федерации отношения не имеет. Остается третья ветвь власти - исполнительная.

Несмотря на наличие в юридической литературе мнения о наличии президентской ветви власти <1>, полагаем, что Президент РФ имеет прямое отношение к исполнительной власти. Кроме того, авторы, не относящие Президента РФ ни к одной ветви власти и полагающие, что он стоит над всеми властями, одновременно признают, что "Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ и что в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды является Президент РФ" <2>.

-----

<1> См.: Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2003. С. 120 - 212; Поляков А.В. Общая теория права. СПб., 2001. С. 415; Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2015. С. 267.

<2> Авакьян С.А. Конституционное право России. 4-е изд. М., 2010. С. 347.

Полагаем, что в юридической науке имеется убедительная аргументация признания Президента главой исполнительной власти в Российской Федерации <3>, которая получила подтверждение в [ч. 1 ст. 110 Конституции РФ](#) в редакции 13 марта 2020 г., согласно которой "исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации". Аналогичная формула имеет место в [п. "б" ст. 83 Конституции РФ](#) в редакции 2020 г.

-----

<3> См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М., 2003. С. 155 - 156; Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14 - 15.

В связи с этим представляется актуальным рассмотрение правового статуса Президента России как фактического организатора и руководителя всей системы исполнительной власти России <4>.

-----

<4> См.: Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. М., 2017. С. 80 - 84.

Основы взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации закреплены в Основном Законе Российского

государства - Конституции.

В соответствии со [ст. 83](#) Конституции РФ Президент РФ назначает после утверждения Государственной Думой Председателя Правительства. Термин "после утверждения Государственной Думой" появился в Конституции РФ в редакции 2020 г., что дало повод для заключений отдельных политологов о повышении роли Государственной Думы в формировании Правительства РФ, расширении ее полномочий. Однако, согласно [ч. 4 ст. 111](#) Конституции РФ, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства РФ, распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Учитывая содержание приведенной нормы [ч. 4 ст. 111](#) Конституции РФ, вывод о повышении роли Государственной Думы в формировании Правительства РФ представляется необудительным.

Этот вывод актуален и относительно права Президента РФ назначать заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в [п. "д.1" ст. 83](#) Конституции РФ) после утверждения перечисленных кандидатур Государственной Думой. Расширение полномочий Государственной Думы относительно утверждения полномочий вышеназванных государственных гражданских должностных лиц сомнительно в силу того, что после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент вправе назначить их самостоятельно. При этом если после трехкратного отклонения Государственной Думой

представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, которые назначаются Президентом самостоятельно) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Президент утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения. В структуре федеральных органов исполнительной власти самостоятельно, без согласования с Государственной Думой, Президент РФ определяет органы, руководство которыми он осуществляет самостоятельно. Руководство остальными федеральными органами исполнительной власти осуществляет Правительство РФ (п. "б.1" ст. 83 Конституции РФ).

Новеллой Конституции РФ является норма п. "д.1" ст. 83 Конституции РФ, согласно которой после консультаций с Советом Федерации Президент назначает и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности. В связи с этим следует отметить соответствующее расширение компетенции Совета Федерации, который до марта 2020 г. не имел полномочий в сфере формирования Правительства РФ. Кроме того, изменился и состав Совета Федерации, в котором кроме двух представителей от каждого субъекта РФ (по одному от законодательной и исполнительной властей) появятся не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Также в перспективе в состав Совета Федерации войдет Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением

срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки - пожизненно. Таким образом, если ранее в составе Совета Федерации законодательная и исполнительная власти были представлены равным числом его членов, то теперь налицо преобладание сенаторов Российской Федерации от исполнительной власти, которая находится под "общим руководством Президента РФ".

Следует отметить, что если ранее палаты Федерального Собрания могли собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств, то в новой редакции Конституции РФ 2020 г. повестка дня совместных заседаний палат Федерального Собрания ограничена только заслушиванием посланий Президента РФ (ч. 3 ст. 100). Учитывая вышеизложенное, вывод о расширении полномочий палат Федерального Собрания РФ, сделанный отдельными политологами, представляется не соответствующим действительности.

В новой редакции Конституции РФ получило закрепление используемое на практике право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ст. 112 Конституции РФ). Поправкой предусмотрена возможность отставки Председателя Правительства РФ Президентом РФ при

сохранении действующего состава Правительства РФ. В случае досрочной отправки Председателя Правительства в отставку Президентом новый Председатель Правительства не должен представлять новую структуру Правительства.

Новеллой Конституции стала поправка, согласно которой Президент принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ).

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ.

На конституционном уровне Президенту РФ, Председателю и членам Правительства РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ, депутатам Государственной Думы, сенаторам Российской Федерации запрещено: иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Эта конституционная поправка имеет целью "национализировать" высокопоставленных руководителей, должностных лиц, имеющих свои семьи

в западных странах, которым переводят заработанные деньги в России. В средствах массовой информации высказано вполне аргументированное и убедительное мнение, что такое ограничение не предусмотрено для членов семей перечисленных должностных лиц. Без этого поправка теряет смысл. Закрепление такой нормы в Конституции является признанием того, что "значительная часть правящего класса является угрозой национальной безопасности РФ. И эти поправки... ничего кардинально не изменяют" <5>.

-----

<5> См.: Гомзикова С. Задача для Кремля. Как заставить правящую верхушку Родину любить // Свободная пресса. 2020. 23 января.

Кроме того, как в федеральном законодательстве, так и в Конституции РФ в редакции 2020 г. отсутствует запрет вышеперечисленным лицам иметь недвижимость за границей России, на территории иностранных государств, что является еще одним доказательством того, что упомянутые государственные деятели рассматривают Россию лишь как инструмент для зарабатывания денег для дальнейшего перемещения себя и своей семьи в западные страны.

Вызывает сомнение поправка о делегировании Государственному Совету, который формируется Президентом РФ, определения основных направлений внутренней и внешней политики. Оценить в настоящее время передачу этого полномочия Государственному Совету весьма сложно, так как неясен статус этого государственного органа в перспективе. Однако в настоящее время данная новелла поправок в ст. 83 (п. "е.5") Конституции РФ не согласуется с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, которая относит это полномочие к

компетенции Президента РФ.

Государственный Совет был создан [Указом](#) Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602. Он был неконституционным совещательным органом, статус которого изменился на конституционный после внесения поправок в [Конституцию](#) РФ. Подробное правовое регулирование его состава и статуса будет осуществлено посредством принятия федерального закона.

Главной целью деятельности Государственного Совета, кроме определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, является содействие обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определение приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

В состав Государственного Совета пока, до принятия федерального закона о его статусе, входят Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, высшие должностные лица - руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе. По решению Президента РФ в состав Государственного Совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц - руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт государственной и общественной деятельности <6>.

-----

<6> См.: [Положение](#) о Государственном Совете, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. N 1602 // СПС "КонсультантПлюс".

Анализ персонального состава Государственного Совета в настоящее время показывает численное превосходство в нем представителей исполнительной власти. Получается, что определение основных направлений внутренней и внешней политики является прерогативой исполнительной власти. Возникает вопрос, а насколько это соотнобразуется со [ст. 3](#) Конституции РФ о принадлежности государственной власти российскому многонациональному народу, который призван ее реализовывать непосредственно или через представительные органы государственной власти, избранные на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании <7>. Априори исполнительная власть вторична по сравнению с представительной. Поэтому полагаем, что приоритет в формировании основных направлений внутренней и внешней политики должен принадлежать Федеральному Собранию РФ в сотрудничестве с Президентом РФ <8>.

-----

<7> См.: Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. 2012. N 7. С. 13 - 21; Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М., 2016. 377 с.

<8> См.: Боброва Н.А. [20 лет и 20 недостатков](#)

Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 3. С. 33 - 37.

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах: Учебный курс: Учебное пособие для студентов вузов / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2010.

2. Безуглов А.А. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов. Москва: Профобразование, 2003. 886 с.

3. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 3. С. 33 - 37.

4. Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций / Е.И. Колюшин. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2015. 415 с.

5. Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России / Л.А. Нудненко // Государство и право. 2012. N 7. С. 13 - 21.

6. Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации / Л.А. Нудненко. Москва: Юрлитинформ, 2016. 378 с.

7. Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации: Монография / Л.А. Нудненко. Москва: Юрлитинформ, 2017. 317 с.

8. Поляков А.В. Общая теория права: Курс лекций / А.В. Поляков. Санкт-Петербург: Юридический центр

"Пресс", 2001. 642 с.

9. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Автореферат диссертации доктора юридических наук / В.Н. Суворов. Москва, 2000. 53 с.

10. Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России / В.Е. Чиркин // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Под редакцией Н.Ю. Хаманевой, Москва: Новая правовая культура, 2003. 120 - 212.

Подписано в печать

13.10.2020

---

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)