Конституционно-правовой статус российского правительства после реформы 2020 года: опыт сравнительно-правовой реконструкции

Колосков Станислав Вячеславович
магистрант, Институт государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, skoloskov-24@edu.ranepa.ru

Анкваб Александр Александрович,
доцент кафедры государственного и муниципального управления, Институт государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

На материале сопоставления двух конституционных законов о Правительстве — 1997 и 2020 годов — в работе прослеживается сдвиг в юридической природе высшего звена отечественной исполнительной власти. Автор показывает, что обновлённая конструкция расширила участие палат Федерального Собрания в кадровых процедурах, но не затронула контур политической ответственности, который по-прежнему замыкается на главу государства. Возникшая диспропорция предложена к обозначению термином «асимметричная парламентаризация». Отдельно рассмотрено, каким образом цифровая трансформация управленческой вертикали меняет содержательный профиль правительства помимо формально-юридических рамок.
Ключевые слова: кабинет министров; реформа Конституции 2020 года; ФКЗ о Правительстве; разделение властей; парламентский контроль; единая публичная власть; цифровое управление.

Введение

Обновление конституционной ткани в 2020 году поставило перед доктриной задачу переосмыслить привычное место Правительства в архитектуре публичной власти. За полтора года — от поправочного закона до принятия нового отраслевого ФКЗ — нормативная конструкция исполнительной вертикали оказалась существенно перестроена. Кадровые процедуры были перераспределены между главой государства и палатами Федерального Собрания, а сам правительство встроен в понятие единой системы публичной власти. Оценки этих изменений в науке расходятся: от признания движения к парламентаризму [5; 9] до обоснованного скепсиса относительно реального сдвига баланса [8; 10].

Исходная посылка настоящей работы — необходимость различать процедурную и материально-правовую стороны реформы. Процедурно кадровое оформление правительства стало многоголосым; материально же контур ответственности остался прежним, президентским. Именно эта несимметричность, как представляется, даёт ключ к пониманию сегодняшней модели исполнительной власти.

Цель — сопоставить нормативные модели двух конституционных законов о Правительстве (1997 г. и 2020 г.) и выделить их расходящиеся последствия для юридического статуса правительства.

Научная новизна работы видится, во-первых, в предлагаемом концепте «асимметричной парламентаризации» как характеристике текущей модели; во-вторых, в обосновании тезиса о том, что цифровая перестройка государственного управления содержательно меняет функциональный профиль правительства за пределами конституционного текста.

Методологически работа опирается на формально-юридическое толкование норм Конституции и нового отраслевого ФКЗ, сравнительно-правовое сопоставление с утратившим силу актом 1997 года и системный анализ положения правительства внутри конструкции единой публичной власти.

Нормативный каркас и три сдвига реформы

Правовой фундамент статуса правительства после 2020 года держится на трёх опорах: главе 6 обновлённой Конституции, Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ (далее — ФКЗ-2020) и поправочном Законе от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ. Сопоставление с ранее действовавшим Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (далее — ФКЗ-1997) позволяет выделить три значимых сдвига.

Первый сдвиг — терминологический, но с ощутимыми юридическими последствиями. В конституционный лексикон введено понятие единой системы публичной власти, и оно воспроизведено в открывающей статье ФКЗ-2020. Правительство более не мыслится исключительно как орган государственной власти в классическом значении: его функциональный ареал простирается через региональный уровень к органам местного самоуправления, поскольку все они охвачены конструкцией публичной власти [7, с. 56–58].

Второй сдвиг — статусный. Ранее общее руководство правительством со стороны главы государства выводилось доктринально — из совокупности президентских полномочий. Теперь оно прямо закреплено в формулировке статьи 110 Конституции. Это не только кодификация сложившейся практики, но и конституционно-правовое ослабление доктринального тезиса о самостоятельности Правительства внутри триады разделения властей [6, с. 412–414].

Третий сдвиг — процедурный. Кадровая процедура стала многоступенчатой. Кандидатура Председателя Правительства утверждается Государственной Думой и затем назначается Президентом. Заместители Председателя и федеральные министры гражданского профиля утверждаются нижней палатой. Силовой блок назначается главой государства после консультаций с Советом Федерации. Формально роль парламента расширилась заметно; однако окончательное назначение и отставка остались в руках Президента — как и право роспуска Государственной Думы при троекратном отклонении кандидатуры премьера (статья 111 Конституции).

Состав, структура и акты правительства

Персональный состав Правительства определён статьёй 4 ФКЗ-2020: Председатель, его заместители (включая Первого) и федеральные министры. Конкретная структура федеральных органов исполнительной власти периодически переутверждается президентскими указами; актуальная редакция задана Указом от 11 мая 2024 года № 326, которым у главы Правительства предусмотрено десять заместителей, включая Первого заместителя, заместителя-полномочного представителя Президента в Дальневосточном федеральном округе и заместителя-руководителя Аппарата Правительства [4].

Отраслевая компетенция в ФКЗ-2020 раскрыта заметно подробнее, чем в акте 1997 года: глава 3 охватывает статьи 13–26. В самостоятельные положения выделены полномочия в области защиты семьи и детства, здравоохранения и трудовых отношений. Такая детализация корреспондирует социальной доминанте поправок 2020 года — в частности, новелле о сбалансированной социальной политике, взаимном доверии государства и общества и социальном партнёрстве, зафиксированной в статье 75.1 Конституции [8].

Акты правительства — постановления и распоряжения — по статье 115 Конституции обязательны для исполнения на всей территории страны. Конструкция контроля за ними двойственна. Конституционный Суд проверяет их на соответствие Основному закону (статья 125), а Президент вправе отменять эти акты при их противоречии Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам и собственным указам (часть 3 статьи 115). В итоге подзаконное правотворчество Правительства помещено в рамку одновременного судебного и президентского контроля.

Разделение властей и модель «асимметричной парламентаризации»

Общая рамка разделения властей задана статьёй 10 Конституции. После 2020 года эта рамка была перенастроена в отношении правительства — но, как показывает детальный анализ, несимметрично.

С одной стороны, парламентский контроль получил более подробную нормативную базу. Статья 41 ФКЗ-2020 закрепила ежегодные отчёты перед Государственной Думой, обязанность членов Правительства отвечать на парламентские запросы, их участие в «правительственном часе» и парламентских слушаниях. Эти формы развивают общее положение о заслушивании годовых отчётов Правительства, установленное в статье 103 Конституции [10].

С другой стороны, расширение кадровой процедуры не повлекло соответствующих изменений в механизме политической ответственности. Государственная Дума утверждает состав правительства, но не формирует его самостоятельно; ответственность Правительства реализуется через волю Президента — он отправляет правительство в отставку (часть 2 статьи 117) и распускает нижнюю палату в случаях, очерченных статьями 111 и 117 Конституции. С.А. Авакьян точно замечает, что поправки повысили роль парламента, однако Россия не перешла к парламентской форме правления [5, с. 26–28]. Близкие оценки доминируют и у других современных авторов [8; 9; 10].

Собранные вместе эти наблюдения дают основание назвать сложившуюся модель **«асимметричной парламентаризацией»**. Её признаки: (i) процедурно парламент включён в кадровое оформление правительства глубже прежнего; (ii) материально — механизм политической ответственности остался в президентском контуре; (iii) конституционное закрепление «общего руководства» Президента Правительством добавило к классическому разделению властей иерархический принцип.

Картину замыкает судебная власть. Конституционный Суд через проверку актов Правительства на соответствие Основному закону де-факто очерчивает пределы исполнительной власти; Верховный Суд обеспечивает судебный контроль за законностью подзаконного правотворчества. Обе линии контроля прописаны в статьях 125–126 Конституции.

Проблемные узлы функционирования

Описанная модель порождает ряд практических проблем, которые заслуживают отдельного рассмотрения.

Напряжение между коллегиальностью и президентским руководством. Коллегиальность заявлена в числе основных принципов работы Правительства (статья 3 ФКЗ-2020), но конституционное закрепление общего руководства главы государства создаёт встречный иерархический вектор [6, с. 418]. Доктринальная задача — нащупать точку равновесия, выразимую в более точных нормативных формулировках.

Сосуществование двух исполнительных контуров. Силовой блок и ряд иных ведомств организационно подчинены Президенту; остальные министерства и службы — Правительству. Эта сложившаяся ещё до 2020 года двуконтурность теперь зафиксирована и в Указе № 326. Для провозглашённого единства системы исполнительной власти это скорее вызов, нежели решение [4].

Объём и систематизация подзаконного регулирования. Ежегодный массив постановлений и распоряжений правительства значителен. По открытым данным Аппарата Правительства, в 2024 году цифровизация нормотворческих процессов обеспечила рекордную своевременность подготовки и внесения проектов. Организационная эффективность при этом не снимает отдельного вопроса — о доктринальной согласованности нормативного потока.

Каналы обратной связи с обществом. Принципы гласности и взаимодействия с институтами гражданского общества нормативно закреплены; цифровая инфраструктура для их реализации (портал государственных услуг, платформы обратной связи, режимы открытых данных) развёрнута. Однако правовое оформление её контрольного потенциала отстаёт от технологического состояния [12; 13; 14].

Цифровая трансформация и перспективы

Функциональный статус Правительства в последние годы определяется не только конституционным текстом, но и логикой цифровой перестройки государственного

управления. Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» задаёт эту рамку; межведомственная координация идёт по линии профильного вице-премьера — что де-факто институционализирует цифровую функцию правительства.

В литературе отмечается двойственная природа процесса: цифровизация одновременно выступает инструментом повышения эффективности и фактором организационного пересбора исполнительной власти [12; 13; 14]. Для конституционно-правового статуса правительства это задаёт по меньшей мере три направления развития.

Режим ответственности за алгоритмические решения. Чем больше решений в социально значимых сферах принимается с участием систем искусственного интеллекта, тем острее вопрос о юридическом авторстве и ответственности за результат. Ответ лежит в специализированном регулировании ИИ-технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти — при сохранении принципа человеко-ориентированного контроля за результатами.

Цифровой общественный контроль. Режимы открытых данных, платформы обратной связи и цифровое взаимодействие с общественными советами при министерствах способны частично компенсировать выявленную асимметрию парламентаризации — через усиление линии общественного контроля, которая не конкурирует с парламентской, а дополняет её.

Цифровое нормотворчество. Подготовка, экспертиза, согласование и публикация актов правительства всё глубже интегрируются с государственными информационными системами. Это создаёт возможность автоматизированного контроля качества нормативного потока — при условии своевременного правового оформления такого инструментария.

В долгосрочной перспективе к развитию конституционно-правового статуса Правительства относятся: гармонизация отраслевого законодательства с положениями обновлённой Конституции и ФКЗ-2020; уточнение механизмов парламентского контроля вплоть до возможного расширения политической ответственности Правительства перед Государственной Думой; углубление взаимодействия с региональными органами публичной власти в логике единой системы.

Заключение

Реформа 2020 года и ФКЗ-2020 сформировали качественно новый юридический профиль Правительства. В нём сочетаются: встраивание правительства в единую систему публичной власти; конституционное закрепление общего руководства со стороны главы государства; расширение процедурного участия парламента в формировании правительства; детализация отраслевой компетенции с выраженным социальным уклоном.

Сравнительное прочтение ФКЗ-1997 и ФКЗ-2020 обнаруживает устойчивую асимметрию: процедурный вес парламента увеличен, но контур политической ответственности остался президентским. Термин «асимметричная парламентаризация» предлагается как рабочая характеристика этой модели.

Дальнейшее развитие статуса правительства видится в последовательном согласовании коллегиальности и иерархического начала; в рационализации двух исполнительных контуров; в систематизации подзаконного регулирования; в развитии цифрового общественного контроля; в адаптации правовой формы к цифровой среде управления. Работа по этим направлениям способна повысить эффективность исполнительной власти и доверие к ней — а именно эти результаты в конечном счёте и проверяют дееспособность любой конституционной модели.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (в ред. от 01.07.2020).
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ.
3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
4. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
5. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 3–33.
6. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. Т. 2. 7-е изд. М.: Норма; ИНФРА-М, 2025. 936 с.
7. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука, 2016. 320 с.
8. Сайбулаева С.А. Правительство Российской Федерации: вопросы преемственности, рецепции и реформирования на современном этапе // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 35. № 3. С. 43–48.
9. Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 34–39.
10. Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 3–13.
11. Кравец И.А. Конституционная модернизация и консервативная охрана // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 3–7.
12. Кравченко Л.А., Троян И.А., Горячих М.В. Цифровые решения в государственном управлении: тренды, возможности и ограничения // Информационное общество. 2023. № 2. С. 54–68.
13. Алиева М.З., Бастрыкин С.В. Цифровизация государственного управления в Российской Федерации // Региональная и отраслевая экономика. 2023. № 1. С. 95–101.
14. Рязанцева М.В. Цифровая трансформация государственного управления // Экономика, предпринимательство и право. 2024. Т. 14. № 11. С. 4657–4672.

The legal standing of the russian cabinet after the 2020 reform: a comparative-legal reconstruction

Koloskov S.V., Ankvab A.A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article reconstructs how the 2020 constitutional amendments and the new constitutional act on the Russian Government reshaped the legal standing of the country's cabinet. A comparative reading of the 1997 and 2020 statutes reveals a pattern the author labels "asymmetric parliamentarisation": the chambers of the Federal Assembly gained procedural weight in forming the cabinet, while the locus of political responsibility did not migrate in parallel and remained with the President. Alongside this constitutional dimension, the paper traces how the ongoing digital transformation of public administration is quietly reshaping the cabinet's functional role beyond the letter of the constitutional text.

Keywords: Russian cabinet; 2020 constitutional reform; Federal Constitutional Law on the Government; separation of powers; parliamentary scrutiny; public authority; digital administration.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (as amended dated 07/01/2020).
2. The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated 03/14/2020 No. 1-FKZ.
3. Federal Constitutional Law No. 4-FKZ dated 06.11.2020 "On the Government of the Russian Federation".
4. Decree of the President of the Russian Federation dated 05/11/2024 No. 326 "On the Structure of Federal Executive authorities".
5. Avakian S.A. Constitutional Reform 2020 and Russian parliamentarism: reality, solutions, expectations // Bulletin of the Moscow State University. Series: Jurisprudence. 2020. No. 3. pp. 3-33.
6. Avakian S.A. Constitutional law of Russia. Training course: in 2 volumes. Vol. 2. 7th ed. Moscow: Norma; INFRA-M, 2025. 936 p.

7. Khabrieva T.Ya. Constitutional reform in the modern world: a monograph. Moscow: Nauka, 2016. 320 p.
8. Saibulaeva S.A. The Government of the Russian Federation: issues of continuity, reception and reformation at the present stage // Legal Bulletin of DSU. 2020. Vol. 35. No. 3. pp. 43-48.
9. Dzidzoev R.M. Issues of the organization of state power in the new edition of the Constitution of the Russian Federation // State power and local self-government. 2020. No. 8. pp. 34-39.
10. Rumyantsev O.G. On changes in the organization and functioning of the power mechanism as a result of the constitutional reform of 2020 // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 11. pp. 3-13.
11. Kravets I.A. Constitutional modernization and conservative protection // Constitutional and municipal law. 2019. No. 8. pp. 3-7.
12. Kravchenko L.A., Troyan I.A., Goryach M.V. Digital solutions in public administration: trends, opportunities and limitations // Information Society. 2023. No. 2. pp. 54-68.
13. Alieva M.Z., Bastrykin S.V. Digitalization of public administration in the Russian Federation // Regional and sectoral economics. 2023. No. 1. pp. 95-101.
14. Ryazantseva M.V. Digital transformation of public administration // Economics, entrepreneurship and law. 2024. Vol. 14. No. 11. pp. 4657-4672.