

О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ, ФОРМИРОВАНИИ И КОМПЕТЕНЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наряду с главой государства важнейшим элементом механизма исполнительной власти в цивилизованных странах является правительство, которое в зависимости от формы правления выступает как малозначимый, значимый или многозначимый государственный орган, играющий определенную конституцией страны роль в разработке и формулировании основных целей государства, определении путей и средств их достижения, обеспечения проведения внутренней и внешней политики государства и осуществлении защиты конституционного строя страны. Анализ конституционно-правового статуса, порядка формирования и компетенции Правительства Российской Федерации является целью данной статьи.



A. V. KULESH

ABOUT LEGAL STATUS, FORMATION AND COMPETENCE OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

КУЛЕШ
Александр Владимирович,
кандидат исторических
наук доцент по
специальности «Право»

Along with the head of state the most important element of the mechanism of executive power in civilized countries is the government which depending on the form of government acts as a little significant, significant or multisignificant public authority playing the role determined by the constitution of the country in development and formulation of main objectives of the state, definition of ways and means of their achievement, ensuring carrying out domestic and foreign policy of the state and implementation of protection of the constitutional system of the country. The analysis of constitutional legal status, an order of formation and competence of the Government of the Russian Federation is the purpose of this article.

Введение

Интерес к заявленной теме обусловлен союзническими отношениями Республики Беларусь и Российской Федерации, аналогичной формой правления (президентская республика), а также структурой исполнительной власти. Рассмотрим правовой статус и компетенции Правительства России более подробно.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Правительство России осуществляет федеральную исполнительную власть, но место Правительства в системе исполнительных органов власти страны и ее субъектов Конституция четко не определяет [1, с. 110].

Данный пробел в определенной степени восполняется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Однако оформлено это с точки зрения правовой техники далеко не самым совершенным и даже запутанным образом. В частности, заголовки статьи 1 данного Закона гласит: «Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации». Однако в самой норме, сформулированной далее в статье 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», эта формула отсутствует, так как в ней нет определения правительства как высшего исполнительного органа государственной власти России [2, с. 1].

В связи с данным правовым обстоятельством возникает естественный вопрос: может ли закон, даже если это федеральный конституционный закон, наделить Пра-

вительство России свойством (в данном обстоятельстве быть высшим исполнительным органом государственной власти страны), которым оно не наделено Конституцией Российской Федерации? Более того, необходимо иметь в виду, что в соответствии со статьей 114 Конституции России федеральным конституционным законом должна быть определена не правовая природа Правительства страны, не его место в системе органов государственной власти Российской Федерации, а только порядок его деятельности [1].

Основная часть

Конституция России и в целом Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» ни концептуально, ни детально не дают достаточно оснований считать Правительство страны высшим исполнительным органом государственной власти, так как:

- во-первых, данное положение установлено не Конституцией России, а федеральным конституционным законом, который призван не определять конституционно-правовой статус и полномочия правительства, а лишь порядок его деятельности;
- во-вторых, например, систему Министерства обороны возглавляет Министр обороны, который в соответствии со статьей 87 Конституции России и Федеральным законом «Об обороне» подчиняется не Председателю Правительства России, а Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами России – Президенту Российской Федерации [3, с. 562];

- в-третьих, Президент России, как это проистекает из статей Конституции страны, является исполнительным органом государственной власти и как глава государства занимает высшее положение в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации [1, с. 80];
- в-четвертых, Президент России обладает конституционным правом назначать на должность и освобождать от должности Председателя и иных членов Правительства Российской Федерации [1, с. 83].

Таким образом, исходя из вышеизложенного, полагать, что в России действуют два параллельных высших исполнительных органа государственной власти страны нет никаких юридических оснований.

Более того, если обратиться к Конституции Российской Федерации, то она четко закрепляет право Президента России определять основные направления внутренней и внешней политики российского государства. Эти полномочия Президент России может осуществлять как непосредственно, так и через Правительство России. Являясь главой российского государства, Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях [1, с. 80].

При таком конституционно-правовом положении Президента России речь может идти не о какой бы то ни было самостоятельности политического курса Правительства страны, а о его производности от политического курса Президента, который определяется им в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации и является, безусловно, обязательным для Правительства, как и указы и распоряжения Главы государства, адресованные Правительству Российской Федерации.

В демократических зарубежных странах с президентско-парламентской формой правления на процесс формирования общенационального правительства активно влияют избиратели, проголосовавшие за партии или представителей партий, победивших на парламентских выборах, которым по определенной конституцией системе абсолютного большинства предоставлено право формировать правительство. При возникновении ситуации, когда одна партия не стала обладательницей абсолютного большинства мандатов в парламенте, как правило, проводятся систематизированные политические консультации и переговоры лидеров партийных парламентских фракций при организующей роли главы государства. Целью данных консультаций и переговоров является формирование партийно-фракционной коалиции, имеющей абсолютное большинство мандатов в парламенте и обладающей правом, как и победившая бы единолично партия, оказывать решающее влияние на процесс формирования правительства страны, деятельность которого будет иметь государственно-политическую поддержку высшего представительного многочисленного коллегиального законодательного органа страны – парламента.

Современная российская действительность пока еще не имеет конституционно-правовых норм данного характера, которые присущи наиболее значимым демократическим государствам при решении столь важного госу-

дарственно-политического вопроса, как формирование общенационального правительства.

В частности, в соответствии с нормами Конституции России победа на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, например, оппозиционной Президенту России партии или коалиции оппозиционных партий и выражение даже квалифицированным большинством в две трети нового конституционного состава Государственной Думы недоверия Правительству России, назначенному ранее Президентом Российской Федерации, не может повлечь, как это имеет место в демократических странах, однозначной отставки Правительства России [1, с. 83]. Данное положение предопределено тем, что в Российской Федерации в соответствии с конституционными нормами только Президент России обладает конституционным правом определять и в последующем назначать на должность Председателя Правительства страны, который в свою очередь по согласованию с Президентом предлагает для назначения на должность Президентом иных членов Правительства России без как какой бы ни было зависимости от результатов федеральных парламентских выборов Государственной Думы [1, с. 111, 112]. Более того, российская конституционно-правовая действительность, в отличие от ведущих демократических зарубежных стран с аналогичной российской формой правления, не предопределяет формирование нового состава федерального правительства после избрания нового состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [1, с. 116].

Исходя из вышеизложенного, если Президент России не обязан следовать воле победившей единолично политической партии или коалиции политических партий, отражающих на определенном этапе исторического развития российского общества и государства политическую позицию граждан Российской Федерации, участвовавших в федеральных парламентских выборах, то тогда бессмысленна определенная Конституцией России процедура выражения депутатами Государственной Думы недоверия Правительству России и крайне неэффективна дискуссия в связи с этим событием, так как на политический курс и процесс формирования Правительства Государственная Дума в конечном итоге решающего влияния не оказывает. В принципе данная российская конституционно-правовая политическая действительность не соответствует традициям современных ведущих демократических государств с президентско-парламентской формой правления.

Таким образом, не являясь главой Правительства России и официально по тексту Конституции не возглавляя федеральную исполнительную власть, Президент в соответствии с нормами Конституции страны оказывает решающее влияние на процесс формирования Правительства Российской Федерации, поскольку только от него в конечном итоге зависит назначение Председателя Правительства страны и формирование всей системы федеральных органов исполнительной власти, включая назначение федеральных министров и руководителей иных органов федеральной исполнительной власти, а также освобождение их от должности исключительно по своему

усмотрению. Более того, в соответствии с Конституцией Президент обладает неограниченным правом председательствовать на заседаниях Правительства и руководить работой Правительства на данных заседаниях [1, с. 83].

Особо важное значение имеют правовые нормы Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», которые определяют непосредственное руководство Президентом деятельностью федеральных министров и, естественно, возглавляемых ими министерств так называемого «силового блока»: министерств обороны, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, МЧС и рядом иных ведомств данного профиля [2, с. 32]. Верховенство Президента России в вертикали федеральной исполнительной власти также проявляется в том, что он *осуществляет* контроль за деятельностью Правительства и иных федеральных органов исполнительной власти. И хотя данные полномочия Президента прямо не закреплены ни в Конституции России, ни в Законе «О Правительстве Российской Федерации», их реализованное наличие не вызывает сомнений.

В частности, подотчетность Правительства России Президенту Российской Федерации проистекает из общего принципа деятельности Правительства – ответственности Правительства перед Президентом и из характера конституционно-правовых отношений главы российского государства и правительства [1, с. 115]. Кроме того, в соответствии с нормами Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Председатель Правительства систематически информирует Президента о работе Правительства, что является дополнительным подтверждением подконтрольности деятельности Правительства со стороны Президента [2, с. 24]. Право Президента осуществлять контроль за деятельностью Правительства особо значимо проявляется в его абсолютно личном праве отправлять Правительство в отставку [1, с. 83]. Для реализации своих контрольных полномочий Президент России формирует и осуществляет высшее руководство Главным контрольным управлением Администрации Президента, которое вправе осуществлять контроль за исполнением федеральных законов и правовых актов Президента государственными органами исполнительной власти, а вот у Правительства России такого контрольного органа пока еще нет [4, с. 199].

Таким образом, безусловная и полная ответственность Правительства России перед Президентом Российской Федерации – это одна из важнейших характеристик зависимости Правительства от Главы государства, отражающая существенную взаимосвязь между ними, реальную возможность Президента оказывать эффективное воздействие на Правительство и, естественно, на управление страной.

Вместе с тем такое соотношение между властью Президента и Правительством вовсе не означает, что Правительство обезличено и является только тенью Президента, так как оно в пределах своей компетенции установленной конституцией и федеральными законами самостоятельно решает вопросы и несет полную ответственность за свои действия, а также обеспечивает согласованную деятельность органов исполнительной власти [1, с. 114]. Правительство издает свои правовые акты, не испрашивая раз-

решения или согласия Президента, который, безусловно, при объективной необходимости может их отменить, в определенной степени самостоятельно осуществляет свои отношения с Федеральным Собранием – парламентом России, федеральной судебной властью и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на вышеизложенное, Правительство России все-таки не является в действительности полноправным федеральным центром исполнительной власти, что в определенной степени создает в стране обстановку некоторой неопределенности в сфере распределения полномочий высшей федеральной исполнительной власти.

Конституционное право российского государства достаточно четко регулирует взаимоотношения Правительства России и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, Конституция России определяет, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Система органов исполнительной государственной власти субъектов России – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти страны, определяемых федеральным законодательством [1, с. 77].

В системе вертикали исполнительной государственной власти в России Правительству страны отведена роль координатора деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так как Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает, что Правительство России в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации в целом и субъектов России в частности по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов России в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [2, с. 43].

Взаимоотношения центральных органов исполнительной федеральной власти России и органов исполнительной власти субъектов России регулируются также теми нормами Конституции страны, которые устанавливают, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий и федерального контроля могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, которые согласовывают свою деятельность с вышестоящими федеральными органами исполнительной власти, которые их учредили.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти могут передавать свои полномочия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

которые в свою очередь обладают правом осуществлять передачу части своих полномочий органам федеральной исполнительной власти России на основе взаимного соглашения [1, с. 78].

Однако Правительство России, обеспечивая осуществление полномочий федеральной государственной исполнительной власти на всей территории Российской Федерации, в отличие от Президента России, обладающего правом приостанавливать действие правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если они противоречат Конституции страны, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушают права человека и гражданина до решения этого вопроса в соответствующем суде, данными полномочиями не обладает. Компетенция Правительства России в этой области ограничивается лишь правом вносить предложения Президенту страны о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам страны или нарушения прав и свобод человека и гражданина на территории России.

Заключение

В связи с вышеизложенным представляется возможным изложить определенные предложения, которые способствовали бы совершенствованию конституционно-правового статуса, порядка формирования и компетенции Правительства России.

В законодательстве Российской Федерации необходимо устранить какие бы то ни было упоминания о якобы высшем характере федеральной исполнительной власти

Правительства России, так как высший характер данной власти принадлежит Президенту России как главе российского государства.

Есть смысл дополнить главу 4 Конституции России конституционными нормами, однозначно определяющими государственную власть Президента России как высшую исполнительную власть в российском государстве; данные уточнения позволяют исключить какие бы то ни было измышления о какой-то четвертой власти, отличной от законодательной, исполнительной и судебной.

Целесообразно внести изменения и дополнения в статьи Конституции России, регулирующие порядок формирования и прекращения полномочий Правительства Российской Федерации путем установления правовых норм, определяющих назначение и отставку Правительства страны только при условии положительного решения абсолютным большинством депутатов Государственной Думы России, которая, как и Президент России, является общефедеральным представительным органом власти, избираемым, как и Президент, гражданами Российской Федерации.

Вполне оправданным могло бы быть исключение из текста Конституции России правовых норм, предоставляющих право Президенту Российской Федерации издавать указ о роспуске Государственной Думы в связи с ее отказом дать согласие на назначение Председателя Правительства или ее отказом в доверии Правительству России, так как ныне существующее положение предопределяет явное доминирование одного представительного органа власти – Президента над другим представительным органом – Государственной Думой, которая в соответствии со статьей 95 Конституции России состоит из 450 депутатов [1].

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации – Ростов н/Д. : Феникс. 2015. – 63 с.
 2. О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон, 17 дек. 1977 г., № 2-ФКЗ. – Режим доступа: <https://rq.ru/1997/12/23/pravitelstvo-dokhTM>. – Дата доступа: 12.11.2017.
 3. Безуглов, А. А. Конституционное право России : учебник для юрид. вузов / А. А. Безуглов, Л. Л. Беломестных. – М. : Изд-во АЭФП, 2004. – 1024 с.
 4. Габричидзе, Б. Н. Конституционное право современной России : учебник для вузов / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев, А. Г. Чернявский. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2001. – 416 с.
- 27.11.2017