

Е. Л. Рогожина

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой конституционного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор Л. В. Жильская

Статья представляет собой тезисное исследование некоторых аспектов конституционного статуса Правительства РФ. В работе дается анализ термина «правительство», политико-правовой анализ положений Конституции РФ и ФЗ «О Правительстве РФ», даются теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию конституционного статуса Правительства РФ.

The article is devoted to some problems of the constitutional status of the Government in the Russian Federation. The work presents a legal analysis of the notion «government», practical political and legal analysis of some positions of the Russian Constitution and the act «On the Government of the Russian Federation»). The author comes to theoretical conclusions and gives practical recommendations to improve the constitutional status of the Government of the Russian Federation.

Наука конституционного права имеет сферой своего исследования институциональные стороны государственного устройства. Она изучает, прежде всего, институты государства, закрепленные конституционно-правовыми нормами. Будучи отраженными, в нормах конституционного права, институциональные стороны регулируемых ими отношений приобретают форму конституционного статуса. Таким образом, конституционно-правовой статус является одним из институтов конституционного права¹.

В переводе с латинского термин «статус» означает положение, состояние кого-либо или чего-либо².

Понятие «статус» является одним из базовых в юридической науке, поскольку позволяет определить природу и место субъектов права в системе общественных отношений, их права и обязанности по отношению к другим субъектам. Статус в конституционном праве имеет несколько воплощений в зависимости от роли, которую он играет в обозначении и фиксировании

состояния участников конституционно-правовых отношений и подходов к его характеристикам. Но в любом своем проявлении конституционно-правовой статус обладает качествами устойчивости, относительного постоянства, внутренней согласованности и системообразующей значимости³.

В юридической науке «правовой статус» определяется как теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений. Будучи результатом широкого теоретического обобщения, данный статус становится научной категорией, раскрывающей сущность и содержание правового состояния того или иного субъекта конституционно-правовых отношений. При этом статусные характеристики субъектов служат инструментом исследования и упорядочения как норм конституционного права и регулируемых ими общественных отношений, так и в более широком смысле, положения названных субъектов в правовой системе⁴.

Конституционный статус определяется прежде всего Конституцией РФ и не зависит от различных текущих обстоятельств, является универсальным - единым для всех, характеризуется относительной статичностью, обобщенностью. Содержание такого статуса составляют главным образом те права и обязанности, которые предоставлены и гарантированы Конституцией⁵.

Конституционно-правовой статус - более широкое понятие, так как регулируется нормами не только конституции, но и других источников конституционного права. Этот статус более разносторонен и богат по содержанию.

Рассматривая конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации, следует остановиться на определении самого понятия «правительство».

Деятельность Правительства РФ неразрывно связана с процессами, протекающими в сфере политической и экономической жизни российского общества. Практика государственной жизни всех стран независимо от их общественно-экономического строя убедительно свидетельствует о том, что бремя реализации государственной политики во всех сферах жизни общества лежит на исполнительной власти⁶.

Однако следует отметить, что как в отечественной, так и в зарубежной теории и практике понятие «правительство» может использоваться в различных значениях.

С точки зрения юридической терминологии, этот термин неоднозначен и может трактоваться по-разному. В самом широком смысле слова, правительство - это совокупность институтов и органов, управляющих страной. В эту совокупность входит и парламент. В более узком смысле, правительство - это исполнительная власть, существующая наравне с законодательной властью (парламентом) и иногда ему противостоящая. Наконец, в третьем значении, правительство - это коллегиальный орган государства, обладающий компетенцией общего назначения, занимаю-

щийся осуществлением исполнительной власти в стране⁷.

Употребляемый в англоязычных конституциях термин Government, переводимый обычно как «правительство», подчас означает не правительство в узком значении, а более широкое понятие - правление или вообще систему законодательных или исполнительных органов, включая главу государства, хотя иногда значит именно «правительство, как орган исполнительной власти»⁸. Но традиционно, в современном понимании, под правительством понимается именно исполнительный орган государственной власти.

В различных странах высший орган исполнительной власти называется по-разному. Во Франции, Италии, Польше - Совет министров, в Великобритании, Узбекистане, Японии - Кабинет министров, в Швейцарии - Федеральный совет, в КНР - Государственный совет и т. д.⁹ Внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера, например, Кабинет в Великобритании, Постоянное бюро в Китае, Президиум в Италии, а также разного рода межведомственные структуры - комитеты в Великобритании, делегированные комиссии в Испании и др.¹⁰ Например, некоторые конституции зарубежных стран характеризуют сущность и роль правительства следующим образом: «Правительство - это орган руководящий общей политикой страны, и высший орган государственной администрации» (ст. 185 Конституции Португалии); «Правительство осуществляет руководство внутренней и внешней политикой, управление гражданскими и военными делами и защитой государства. Оно осуществляет исполнительные и распорядительные функции в соответствии с Конституцией и законами» (ст. 97 Конституции Испании); «Управляет государством Правительство» (п. 6 гл. 1 Формы правления Швеции)".

Различными являются составы и структуры правительств в мире. Иногда глава

государства является главой исполнительной власти, следовательно, возглавляет правительство. В Российской Федерации глава государства не относится ни к одной из ветвей власти, хотя, анализируя круг его конституционных полномочий, можно сделать вывод, что функционально он ближе именно к исполнительной власти.

С одной стороны, термин «правительство» в современном его понимании не вызывает вопросов. Однако, с другой стороны, несмотря на множество определений, ни наука, ни российское законодательство не дают исчерпывающего понятия, отражающего в определении все признаки правительства как высшего органа исполнительной власти.

В. Даль определяет правительство как «правленье или управленье, начальствованье; правительствовать, быть правителемъ, править землею, государствовать, княжить, начальствовать, править, управлять»¹². Такое толкование объясняет широкое применение термина «правительство» в конституционном праве некоторых зарубежных стран.

Словарь русского языка приводит современное понимание термина «правительство» как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти в стране¹³.

Изучив точки зрения различных авторов можно сделать вывод о том, что определения термина «правительство» схожи между собой. Однако более подробный их анализ показывает, что это не совсем так.

Рассмотрим определения понятия «правительство», представленные российскими учеными-государствоведами.

По мнению профессора С. А. Авакьяна, «правительство - это центральный орган государства или субъекта в федеративном государстве»¹⁴. Данное определение не содержит признаков правительства и поэтому применить его можно к любому высшему органу государственной власти, - законодательному, исполнительному, судебному,

так как согласно теории разделения властей все три ветви власти, в определении степени, независимы и равнозначны.

Например, М. Ю. Тихомиров восполняет этот пробел и определяет «Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти РФ, осуществляющий в соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть РФ»¹⁵. Однако, приведенное определение не является исчерпывающим, так как не называет специфического признака Правительства как высшего исполнительного органа государственной власти по способу принятия решений, т. е. коллегиального органа государственной власти.

Этот пробел восполняют Б. Н. Топорнин, А. А. Мишин и А. Я. Сухарев. Так, Б. Н. Топорнин и А. А. Мишин дают определение правительству «как коллегиальному органу исполнительной власти»¹⁶. Однако авторы не указывают на «высший» характер статуса этого органа в системе исполнительной власти.

В свою очередь, профессор А. Я. Сухарев представляет термин «правительство» как «высший коллегиальный исполнительный орган государства»¹⁷.

Р. В. Енгибарян определяя правительство как «коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции, осуществляющий руководство управлением страной»¹⁸, включает важный признак правительства как органа государственной власти по характеру компетенции. Правительство - это орган государственной власти общей компетенции.

На этот же признак указывает В. В. Маклаков: «правительство - это обобщенное доктринальное и часто встречаемое законодательное название высших коллегиальных органов исполнительной власти государства с компетенцией общего характера»¹⁹, или «Правительство в России - официальное наименование высшего федерального органа государственной власти общей компетенции РФ»²⁰. Во втором определении

правительство названо федеральным органом государственной власти, что является актуальным для Российской Федерации как государства с федеративным государственным устройством.

О. Е. Кутафин определяет Правительство Российской Федерации как орган государственной власти России, возглавляющий единую систему исполнительной власти Российской Федерации³¹. О. Е. Кутафин в своем, хотя и неполном, определении выявляет еще один очень важный конституционный признак правительства, указывая, что он возглавляет единую систему исполнительной власти в России. Это реализуется через положения ст. 112 Конституции, согласно которым Председатель Правительства предлагает Президенту не только кандидатуры на должность заместителя председателя Правительства и федеральных министров, но и представляет предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Так же необходимо учитывать положение ч. 2 ст. 77 Конституции: «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»²², которая возглавляет и координирует именно Правительство, а также положение ч. 4 ст. 78: «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации».

М. В. Баглай определяет «правительство» как высший коллегиальный орган исполнительной власти, обеспечивающий исполнение законов и проведение внутренней и внешней политики государства²³, и считает, что Правительство представляет

собой коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят министры²⁴. Положительной стороной процитированного определения является то, что М. В. Баглай включил в него ряд функциональных признаков правительства: правительство обеспечивает исполнение законов, а также проведение внутренней и внешней политики государства. Однако необходимо отметить, что данный перечень не является исчерпывающим.

В исследованных определениях присутствуют как положительные, так и отрицательные стороны.

Полным, однако, достаточно объемным, можно назвать определение Н. Ю. Хамановой, по мнению которой Правительство Российской Федерации является конституционным органом, который возглавляет ветвь исполнительной власти Российской Федерации и имеет статус высшего органа исполнительной власти, государственно-властные полномочия которого распространяются на всю территорию Российской Федерации, следовательно, несет всю полноту ответственности за состояние и деятельность исполнительной власти²⁵.

М. А. Краснов и В. А. Кряжков приводят достаточно полное определение Правительства РФ как коллегиального органа государственной власти, осуществляющего в системе разделения властей исполнительную власть и возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации как федеративном государстве»²⁶. Данное определение хотя и не является исчерпывающим и истиной в последней инстанции, однако можно отметить его внутреннюю логичность.

Несмотря на множество приведенных определений понятия «правительство», можно сделать вывод о том, что, во-первых, нет единства мнений в определении понятия «правительство» и соответственно универсального определения этого органа государственной власти, а во-вторых, исследованные определения делают акцент на

разные признаки правительства, как высшего органа исполнительной власти. Это отразилось и на норме Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ, в ст. 1 которого содержится следующее определение: Правительство Российской Федерации - это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации²⁷.

Нормы гл. 6 Конституции России вообще не приводят определения этого органа государственной власти, в ч. 1 ст. 110 указывая лишь на то, что «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации».

Исследовав различные определения термина «правительство» можно выявить следующие его признаки как органа государственной власти:

а) по организационно-правовой форме деятельности Правительство является исполнительным органом государственной власти;

б) по субъекту формирования - производным, т. е. формируется другим органом государственной власти;

в) по территории деятельности - центральный (федеральный), т. е. его компетенция распространяется на территории всей России в рамках ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации;

г) по характеру компетенции - общей компетенции (а, например, министерства, возглавляемые правительством, является органами специальной компетенции);

д) по способу принятия решений (осуществления властных полномочий) - коллегиальный, что проявляется, во-первых, во внутреннем организационном строении Правительства, состоящего из его членов; во-вторых, в порядке принятия решений Правительством, важнейшие из которых могут приниматься исключительно на его заседаниях путем достижения общего согласия всеми его членами юти голосования; в-третьих, в механизме политической ответ-

ственности Правительства — коллективной отставке, озгачающей прекращение деятельности всех членом Правительства²⁸.

Правительство России имеет «тройственный» (трехзвенный) конституционно-правовой статус, а именно: оно представляет собой общефедеральный орган государственной власти, оно же выступает в качестве высшего звена федеральной исполнительной власти в системе разделения властей; оно же возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации и действует на коллегиальной основе²⁹.

Статус Правительства определяется Конституцией РФ, ее гл. 6 «Правительство Российской Федерации» (ст. 110-117) и рядом норм других глав. Однако следует отметить, что в тексте Конституции (ч. 2 ст. 114) говорится, что федеральным конституционным законом определяется «порядок деятельности Правительства», но Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» по предмету регулирования гораздо шире - его нормы отражают правовую основу и принципы деятельности, состав и порядок формирования Правительства РФ, полномочия и организацию деятельности Правительства, порядок отставки Правительства РФ, взаимодействие с другими органами государственной власти, а также обеспечение деятельности Правительства России.

ФКЗ «О Правительстве РФ» может быть своего рода примером для определения конституционно-правового статуса таких органов государственной власти, как Президент, Федеральное Собрание. Так, например, с начала 1990-х гг. принималось множество законов о выборах Президента, Государственной Думы, о порядке формирования Совета Федерации, однако законов комплексного характера, которые, кстати, по аналогии со статусом закона «О Правительстве РФ», должны быть именно федеральными конституционными, а не феде-

радным законами, в РФ до сих пор не приняты.

Конституционно-правовой статус Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти определен положениями ст. 78 Конституции РФ, согласно которой на Правительство в соответствии с Конституцией РФ возлагается осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. К определению статуса Правительства РФ непосредственное отношение имеют также нормы ст. 115 Конституции РФ и ст. 25 ФКЗ «О Правительстве РФ», определяющие, что Правительство действует на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Таким образом, определяется подзаконность действий и решений Правительства РФ. В то же время, подчеркивая место Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти, Конституция РФ в той же ст. 115 определяет обязанность исполнения актов Правительства РФ на всей ее территории³⁰.

Норма ст. 110 Конституции указывает, что исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации, но Конституция Российской Федерации не содержит какой бы то ни было расшифровки понятия «исполнительная власть». И именно норма ч. 1 ст. 115 Конституции однозначно, на наш взгляд, свидетельствует, что, несмотря на возможные различные толкования конституционных норм, определяющих правовой статус Правительства Рос-

сийской Федерации, основным содержанием его деятельности является осуществление исполнительной власти³¹.

Норма ч. 1 ст. 115 Конституции является практически единственным прямым указанием на исполнительный характер деятельности Правительства Российской Федерации.

Таким образом, именно норма ч. 1 ст. 115 Конституции, а не ст. 110 Конституции РФ придает Правительству Российской Федерации статус органа исполнительной власти.

В ч. 2 ст. 112 говорится, что Председатель Правительства предлагает Президенту РФ кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, но ни в Конституции РФ, ни в ФКЗ «О Правительстве РФ» не указано кто формирует и как формируется структура федеральных органов исполнительной власти.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что нет единства мнений при определении понятия «правительство», что сказалось на неполноте конституционных и законодательных норм. Таким образом, автор считает возможным предложить использовать полученные в настоящем исследовании выводы при разработке универсального понятия Правительства Российской Федерации.

Так же автор считает целесообразно дополнить ст. 112 о порядке формирования структуры федеральных органов исполнительной власти.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Шемахова Н. С. Конституционно-правовой статус несовершеннолетних в Российской Федерации: Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 13.

⁷ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 2001. С. 183.

¹ Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 3. С. 3.

⁴ Там же. С. 5.

⁵ Матузов Н. И., Малько А. В. Указ соч. С. 186.

*Хашшеев Н. Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая культура, 2004. С. 181.

Маклауов В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. вузов и фа к. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 741, 742.

- ⁸ *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 246.
- ⁹ Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 559.
- ¹⁰ *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран. М: Юрайт-М, 2001. С. 175.
- ¹¹ *Енгибарян Р. В.* Сравнительное конституционное право: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2005. С.340-341.
- ¹² *Даль В.* Толковый словарь. В 4 т. М., 2000. Т. 3. С. 377, 379.
- ¹³ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989. С. 467.
- ¹⁴ Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива - доктор юрид. наук, профессор С. А. Авакьян. М.: Издательство НОР-МА, 2001. С. 437.
- ¹⁵ *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дополненное и переработанное / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: 2006. С. 668.
- ¹⁶ Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 784;
- Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. 12-е изд., стер. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 257.
- ¹⁷ Большой юридический словарь. Указ соч. С. 559.
- ¹⁸ *Енгибарян Р. В.* Указ. соч. С. 340.
- ¹⁹ Конституционное право: Словарь/ Отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001. С. 358.
- ²⁰ Там же. С. 359.
- ²¹ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2000. С. 432.
- ²² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.//Российская газета. 1993.25 декабря.
- ²¹ *Арутюнян Г. Г., Баглай М. В.* Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2006. С. 343.
- ²⁴ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2002. С. 572.
- ²⁵ *Бельский К. С, Гришковец А. А. Мелюхин И. С, Салищева Н. Г. и др.* Административное право России (курс лекций). М., 2007. С. 179.
- ²⁶ *Краснов М. А., Кряжков В. А.* Толковый словарь конституционных терминов и понятий. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. С. 231.
- ²¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478; 2005. № 23. Ст. 2197.
- ²⁸ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 396.
- ²⁹ *Выголовский Д. С.* Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону., 2004. С. 39.
- ¹⁰ *Хаманева Н. Ю.* Указ. соч. С. 182.
- ¹¹ *Боровикова Ю. П.* Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2004. С. 83.