

§9 ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Чепус А. В.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТАВ И ПОРЯДОК ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация. Предметом исследования является анализ конституционно-правового регулирования процесса формирования российского Правительства, основным проблемам, возникающим в правовом регулировании в назначении председателя Правительства РФ и дальнейших его действий по формированию всего Правительства. В работе анализируются исторические вехи формирования правительства, особо уделяется внимание современному состоянию данного процесса, взаимоотношению между парламентом и Президентом страны в данной области, рассматривается статус и правовое положение так называемых «министров без портфеля». В статье особо уделяется внимание анализу норм регламентов Федерального Собрания Российской Федерации, а так же решениям и сложившейся в связи с этим практике Конституционного Суда РФ, в связи с чем автор приходит к выводу что выбор кандидатуры Председателя Правительства РФ представляемой в Государственную Думу для одобрения (неодобрения) является ничем не ограниченным правом Президента РФ, позволяющим главе государства самому определять конкретные варианты его реализации. При написании настоящей статьи автором были использованы следующие методы: системный метод, сравнительный метод, формально-юридический метод, а так же логико-юридический, доктринального толкования, аналогии закона и права. Обобщая проанализированный материал, автором статьи даются обоснованные и аргументированные выводы и предложения основными из которых является тезис о том, что особый конституционно-правовой статус органа исполнительной власти в России и формирование Правительства Российской Федерации происходит через призму политического влияния Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: Парламентская ответственности, институт формирования Правительства, Президент, Парламент, Конституция, министры, председатель правительства, парламентский контроль, парламентаризм, законодательство.

Review. The article is devoted to the research of constitutional and legal regulation of process of formation of the Russian Government, the main problems arising in legal regulation during appointment of the Russian Chairman of the Government and his further actions for formation of the entire government. In his article

Chepus analyzes historical milestones of formation of the government in work. Special attention is paid to the current state of this process, relationship between the parliament and the President of the country in this sphere. The researcher also considers the status and the legal position of so-called «ministers without portfolio». Special attention is paid to the analysis of standards of regulations of Federal Assembly of Russia as well as to the decisions and practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. In this connection the author comes to the conclusion that selection of a candidate for the Russian Chairman of the Government presented to the State Duma for approval (disapproval) is an unfettered right of the Russian President allowing the head of state to define concrete options of the execution of his right. In his research Chepus has used the following methods: systems approach, comparative method, legalistic and logical methods, doctrinal interpretation, analogy of the law and right. At the end of the article the researcher makes short conclusions based on the carried-out analysis of the material and offers a thesis that a special constitutional legal status of the executive authority in Russia and the process of formation of the Government of the Russian Federation happen under the political influence of the President.

Keywords: ministers, Constitution, Parliament, President, institute of formation of the Government, Parliamentary responsibility, the Chairman of the Government, parliamentary control, parliamentary system, law.

Конституционный институт формирования Правительства РФ, равно как и всей системы органов исполнительной власти в России, представляется одним из наиболее проблемных институтов в конституционном праве России. Упомянутая проблематичность связана с многими причинами, основная из которых обусловлена его становлением, как с позиции нормативно-правового закрепления и юридического содержания, так и с позиций научных исследований и теорий. Верно замечает Л. А. Морозова в вопросах ответственности при формировании Правительства РФ «в Российской Федерации вопросы конституционной ответственности ... в федеральных органах исполнительной власти, Конституцией РФ решаются настолько неполно и противоречиво, что сама процедура формирования, а так же перевод этой ответственности из сферы формально-юридической в сферу практическую является проблематичным и фактически нереальным» [1, с.23]. Поэтому рассматривая практическую составляющую института формирования правительства России нельзя обойти стороной генезис института формирования органов исполнительной власти в истории России.

В дореволюционной России представление о конституционно-правовой ответственности министерской власти отсутствовало как таковое. В первую очередь это было связано с отсутствием самой Конституции и принципа разделения властей. Первым органом

исполнительной власти стал Комитет министров, созданный в 1802 году, который занимался коллегиальным обсуждением текущих вопросов. Впоследствии, в ноябре 1861 года данный орган был заменен на Совет Министров, являвшийся «совещательным органом по общегосударственным делам» и применявшийся для «исключительного рассмотрения в Высочайшем присутствии Его величества» дел, требующих «общего соображения». Имеет место быть также мнение, что данный орган осуществлял свою деятельность начиная с 1857 года.

Необходимо так же заметить, что в трудах таких выдающихся дореволюционных правоведов как Алексеев А. А., Сперанский М. М., Гесенн В. М., Новгородцев П. И., Кокошкин Ф. Ф., Коркунов Н. М., Котляревский С. А., Чечерин Б. Н. и других звучал призыв установить политическую ответственность членам Совета Министров, равно как и самому Совету Министров — перед законодательным органом власти. Министров предлагалось привлекать к ответственности в особом порядке в основном за нарушение норм предлагаемой (в проекте) Конституции, а так же за злоупотребление властью, превышение полномочий, бездействие в отведенной им сфере управления и казнокрадство. Такие дела должно было рассматривать особой судебной коллегией, а отстраненным министрам и руководителям ведомств запрещалось, согласно предлагаемым проектам, занимать

те или иные государственные должности пожизненно или в течение определенного срока, в зависимости от тяжести проступка.

Советская эпоха характеризовалась отсутствием закрепления демократических принципов разделения властей и парламентаризма, что выражалось в народном представительстве Советов и отсутствии какого бы то ни было веса со стороны главы правительства, невелик был и статус правительства в целом, «значимость главы правительства определялась не величиной занимаемой должности, а местом в партийной иерархии» [2, с.31]. Как отмечалось в юридической литературе советского периода, «во всей своей работе Совет Министров руководствуется четкой и всесторонне обоснованной политической линией ЦК КПСС, соответствующими указаниями Политбюро ЦК как по общим принципиальным проблемам, так и по конкретным вопросам нашего коммунистического строительства» [3, с.373].

Вопрос статуса главы правительства, его конституционно-правового положения и ответственности был всерьез проработан в рамках Конституционного Совещания, завершившегося разработкой проекта Конституции РФ. Мы не будем останавливаться на обсуждениях, проекта Конституции 1993 г. тем более что эту группу вопросов довольно хорошо проанализировали в научных исследованиях [4], также, подробно освещены они в материалах Конституционного Совещания 1993 г [5].

В целом как верно замечает Мамитова Н. В. «парламентаризм следует рассматривать в трех аспектах: во-первых, парламентаризм как реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей. Во-вторых, парламентаризм как особый случай расширения власти парламента и образования парламентарного правительства, т. е. фактически это понятие используется к определенному виду исполнительной власти. В-третьих, парламентаризм как идейно-теоретическая концепция, служащая научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций» [6, с.11].

На этом завершив описательную часть генезиса исполнительной власти в России, перейдем к институту формирования российского Правительства.

Процедура формирования Российского Правительства регламентируется тремя основными правовыми актами: 1. Конституцией РФ, а именно статьями 111, 112; 2. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» [7] (далее ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») статьями 7 и 9; 3. Регламентом Государственной Думы РФ [8] главой 17. Возможно, вести речь о двух взаимосвязанных этапах формирования Правительства. Согласно первому этапу, назначение председателя происходит только Президентом РФ, однако согласие на такое назначение дает Государственная Дума, но есть и исключения из этого правила. Так согласно части 4 статьи 111 после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных на рассмотрение кандидатур Председателя Правительства, Президент РФ осуществляет свою конституционную обязанность по назначению Председателя Правительства РФ и в обязательном порядке распускает Государственную Думу, инициируя новые выборы. На анализе данной правовой нормы, мы остановимся чуть ниже, при этом заметим, что конституционное право Президента РФ распускать Государственную Думу в случае несогласия с его предложениями по кандидатам на должность руководителя исполнительной власти, наталкивает нас на две мысли:

1) Правительство полностью зависит от воли Президента, несет перед ним как юридическую так и политическую ответственность и находится в тесном взаимодействии с ним. В свою очередь, Президент РФ может «защитить» даже еще не назначенного председателя Правительства, в будущем и весь состав Правительства, от любых нападок со стороны любых органов и должностных лиц, в том числе и выбранных народом 450 депутатов.

2) Как и более ста лет назад, в период действия Думы 1, 2, 3 и 4 созывов, современная Государственная Дума может быть распущена только главой государства, до революции —

Императором, кроме того инициатором такого роспуска может стать председатель Правительства, как в 1907 году — Столыпин П. А. В этом прослеживаются определенные российские традиции в области государственного управления, а также стабильность российской власти во взглядах на те или иные взаимоотношения. Данная «наследственность» не является чем-то негативным, а подчеркивает самобытность и особый путь развития нашей страны.

Однако возвратимся к вопросу формирования Правительства РФ. Согласно частям 2, 3 статьи 111 Конституции РФ, предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ. Государственная Дума РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. При этом Президент РФ ограничен недельным сроком представления кандидатуры Председателя Правительства РФ в Государственную Думу.

Одним из проблемных моментов при назначении на должность руководителя исполнительной власти становится отсутствие закрепленного Конституцией РФ срока роспуска Государственной Думы после трехкратного отклонения предложенных кандидатов на соответствующую должность. С одной стороны к положительным последствиям завершения работы Государственной Думы можно отнести цель вытекающих из этого факта действий трансформации и назначений: например, амнистия, внесение изменений в Бюджет РФ, парламентские расследования, назначения руководителей различных уровней, например, Уполномоченного по правам человека, председателя Центрального Банка РФ и т.д.). С другой стороны возможно вест речь и об отрицательных моментах, вытекающих из создавшейся ситуации, а именно подвешенном состоянии законодательного органа и манипулировании данным состоянием как Президентом, так и назначенным главой исполнительной власти. Возможно к негатив-

ным тенденциям отнести и скоротечность процесса роспуска Государственной Думы РФ, которая исключает возможность достижения компромиссного решения, имеющего целью недопущение парламентского роспуска. Так же следует упомянуть и о таком пробеле если в законодательстве если Президент РФ вообще не распустит Государственную Думу ФС РФ, т.е. даст ей некий карт-бланш в отношениях с Правительством, выразить недоверие последнему станет просто невозможно, из-за правомочности Президента РФ распустить Государственную Думу, не дожидаясь каких либо действий с ее стороны (часть 4 статьи 111 Конституции РФ). Кроме того, обращение при такой ситуации за разъяснениями в Конституционный Суд РФ участникам данных правоотношений становится просто невыгодно. Президенту РФ невыгодно из-за того, что неопределенность ситуации дает ему возможность воспользоваться правом роспуска Думы в любой момент времени и при любых обстоятельствах, сославшись на трехкратное отклонение представленной кандидатуры Председателя Правительства РФ, хоть даже и год назад. Государственной Думе ФС РФ так же неинтересно возможное решение Конституционного Суда РФ, который может назвать довольно четкие и короткие сроки ее роспуска. У депутатов так же необходимости в обращении в Конституционный Суд РФ с требованиями разъяснений части 4 статьи 111 Конституции РФ, так как роспуск Думы приведет к необходимости участвовать в избирательном процессе, а их избрание может и не состояться. Правительство РФ вообще не является заинтересованной стороной в данном вопросе и обращаться в Конституционный Суд РФ не имеет права.

Подтверждением выдвинутого тезиса, о том, что формирование Правительства РФ проходит в два этапа являются нормы Регламента Государственной Думы РФ, а именно то что дача согласия Президенту РФ на назначение председателя Правительства РФ является самостоятельной парламентской процедурой. Согласно статьи 144 Регламента в случае внесения в Государственную Думу Президентом РФ предложения о кандидатуре Председателя Правительства РФ Председатель Государ-

ственной Думы незамедлительно извещает об этом депутатов Государственной Думы.

Президент РФ, либо его полномочный представитель в Государственной Думе официально имеют право представлять кандидатуру на должность Председателя Правительства России, специальным письмом от имени Президента на имя председателя Государственной Думы которое зачитывается последним на пленарном заседании, или же посредством телефонного звонка от Президента РФ спикеру Государственной Думы (такая практика использовалась во время Б. Н. Ельцина). При этом кандидат на данную должность представляет законодательному органу свою программу основных направлений деятельности будущего Правительства РФ. Кроме того, перед обсуждением кандидатуры кандидат на должность Председателя Правительства РФ отвечает на вопросы депутатов в течение времени, определенного Государственной Думой, но не более 30 минут. После окончания процедуры ответов на вопросы депутатов представители фракций высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Стоит обратить внимание на тот факт, что представление Государственной Думе РФ кандидатом на должность председателя Правительства, программы своей дальнейшей деятельности вызывает неоднозначную реакцию у экспертов в юридической литературе. Например, Степаненко Д. М. считает, что Регламент Государственной Думы явно вышел за пределы своего предмета, состоящего в регулировании парламентских процедур, закрепив материальную норму, по существу, конституционного значения. Обязанности иных ветвей власти по отношению к законодательной не могут устанавливаться регламентными нормами [9, с. 82–83]. Напротив, Приймак Д. Ю. расценивает данное требование регламента положительно, указывая, что наличие подобной программы позволяет парламенту адекватно оценить перспективы правительственной политики и личность кандидата [2, с. 49].

Данное требование регламента сложилось в виде конституционного обычая, обличенного именно в регламентационную форму. Данный конституционный обычай был заложен

Черномырдиным В. С. еще в 1992 году, когда он был избран Председателем Совета Министров — Правительства Российской Федерации, VII Съездом народных депутатов РФ. Впоследствии, он также в 1996 и 1998 годах выступал со своей программой перед Государственной Думой РФ, такой же практике последовали и Кириенко С. В. в 1998 году, Примаков Е. М., в том же 1998 году, Степашин С. В. в 1999 году, Путин В. В. в 1999, Касьянов в 2000 году, а предложение, внесенные Фрадковым М. Е. в 2004 году в Государственную Думу о реорганизации исполнительной власти в виде трех уровней: министерства, службы, агентства были реализованы на практике. В то же время, форма предъявляемая к данной программе ни где не определена и может выражаться в виде декларативной программы ключевых вопросов на решение которых будет направлена деятельность сформированного в будущем Правительства. Конечно же ни о ответственности (конституционной или политической) за несоблюдение данных декларативных программных норм в отношении лица их декларирующего, применено быть не может [10, с. 136].

Решение о даче согласия или несогласия на назначение Председателя Правительства РФ принимается либо тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с использованием электронной системы подсчета голосов либо открытым голосованием, если большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы такое решение будет принято. Согласно статьи 146 Регламента Государственной Думы согласие на назначение Председателя Правительства РФ считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. 226 депутатов. Данное решение Государственной Думы оформляется постановлением.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ Президент Российской Федерации в течение недели со дня ее отклонения вносит предложение о новой кандидатуре. Обсуждение и согласование новой кандидатуры происходит в течении недели в вышеописанном порядке.

В случае двукратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ Президент РФ в течение недели со дня отклонения второй кандидатуры вправе представить третью кандидатуру. Обсуждение и согласование третьей кандидатуры, а так же процедура такого согласования ни чем не отличается от первых двух.

Дальнейшие действия Государственной Думы четко не прописаны в ее регламенте, в нем также отсутствует конституционная формулировка части 4 статьи 111 Конституции РФ, закрепляющая процедуру роспуска законодательного органа. А данная формулировка вызвала и до сих пор вызывает немалые дебаты. По мнению, Исакова В. Б. статья 111 Конституции РФ сконструирована таким образом, что заставляет Государственную Думу либо согласиться с предлагаемой Президентом кандидатурой Председателя Правительства Российской Федерации, либо сознательно пойти на самороспуск. А также, что конституционные нормы о роспуске Государственной Думы РФ свидетельствуют о нарушении «баланса властей» в Российской Конституции, явном доминировании президентской власти над другой выборной ветвью власти — представительной [11, с. 547–548]. По мнению С. А. Авакьяна «представляется абсолютно нелогичным трехкратное предложение Президентом одной и той же кандидатуры, неприемлемой для Государственной Думы. Такая ситуация, очевидно, говорит о том, что Президент либо оказывает давление на Думу, пытается подчинить ее своей воле, либо не желает сотрудничать с данной Государственной Думой, сознательно идет на конфликт с ней и провоцирует ее роспуск» [12, с. 102]. Государственная Дума придерживалась той позиции, что по смыслу конституционных положений Президент РФ не вправе повторно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства, поэтому Государственная Дума может быть распущена Президентом только после отклонения ею трех разных представленных им кандидатур Председателя Правительства [9, с. 84].

Довольно оригинальной позиции придерживается Колосова Н. М. которая считает, что

роспуск Государственной Думы на основании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ следует признать мерой конституционной ответственности, т.к. основанием роспуска является неисполнение Государственной Думой своих конституционных полномочий надлежащим образом, т.к. она не способна участвовать конструктивно в процессе формирования Правительства РФ [13, с. 261–262].

Другие авторы напротив считают что сам факт роспуска Государственной Думы в виду неодобрения кандидатур Председателя Правительства является вполне закономерным, поскольку позиция Госдумы препятствует формированию Правительства, которое, как конституционный орган власти, без своего главы не может состояться [2, с. 52].

В этой связи имеет смысл обратиться к правовой позиции органа конституционного контроля, имеющего право толковать Конституцию РФ. В своем Постановлении от 11 декабря 1998 г № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации», Конституционный Суд РФ решил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата. После трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ — независимо от того, представляется ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды — Государственная Дума подлежит роспуску. Такой конституционно — правовой способ разрешения возникшего между Президентом РФ и Государственной Думой разногласия с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя РФ как демократического правового государства. В связи с этим позиция Колосовой Н. М. является вполне обоснованной и логичной, так как конституционная ответственность Государственной Думы очевидна.

Довольно интересной представляется и позиция Конституционного Суда РФ в касающаяся дальнейшей практики приме-

нения статьи 111 Конституции РФ, в отношении одобрения предложенной кандидатуры Председателя Правительства РФ при первом же представлении, представление одного и того же кандидата трижды, а также применения согласительных процедур после двукратного отклонения кандидата. В дальнейшем, по мнению Конституционного Суда РФ не исключается возможность формирования конституционного обычая, основанного на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых частью 4 статьи 111 Конституции РФ и адекватного целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического контекста.

В другом же решении Конституционного Суда РФ отмечается, что роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой при формировании Правительства РФ или отказе последнему в доверии преследует конституционную цель обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или, соответственно, продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Государственной Думой^[14].

Анализируя конституционную практику и нормативные акты, следует отметить, что выбор кандидатуры Председателя Правительства РФ представляемой в Государственную Думу для одобрения (неодобрения) является ничем не ограниченным правом Президента РФ, позволяющим главе государства самому определять конкретные варианты его реализации: вносить предложения об одном и том же кандидате дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового. По нашему мнению Президент РФ имеет право после трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ, назначить совершенно иного Председателя Правительства, так сказать четвертую кандидатуру, причем не из тех трех кандидатур, которые были представлены до этого Государственной Думе. При этом данный вариант является уважением мнения Государственной Думы,

которая фактически понесла конституционную ответственность в виде своего роспуска, но не согласилась с неприемлемой, по ее мнению кандидатурой или кандидатурами предлагаемыми Президентом РФ.

Верно указано в литературе, что «Конституция РФ прямо не закрепляет возможность более активного участия Государственной Думы в данной процедуре в виде проведения предварительных консультаций с депутатами или партиями, представленными в Государственной Думе. Эти подразумеваемые процедуры к сожалению не используются на практике, хоть могли бы стать конституционным обычаем, разрешив, наверное, все противоречия, возникающие в процессе формирования Правительства РФ, кроме того, повторимся, за такой вариант Конституционный Суд высказывался одобрительно»^[10, с. 140].

Резюмируя произведенный нами анализ первого этапа формирования Правительства РФ, завершающегося назначением Председателя Правительства РФ, отметим, что этот процесс происходит вне зависимости от мнения Государственной Думы и, подчас, идет в разрез с ним.

Второй этап формирования Правительства РФ связан с назначением членов Правительства, которое согласно статьи 110 РФ состоит из Председателя, его заместителей и федеральных министров. В рамках части 1 статьи 112 Конституция РФ установлено, что Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после своего назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Давая толкование ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Конституционный Суд отметил, что под структурой федеральных органов исполнительной власти понимается перечень этих органов как основа для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве Российской Федерации, с целью обеспечения реализации Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Изменение и дополнение данной структуры осуществляется на основании Указов Президента РФ^[15]. На сегодняшний день структура федеральных органов исполнительной власти установленная

Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636^[16] включает министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Кроме того в Указе определено что Председатель Правительства РФ имеет восемь заместителей, в том числе одного первого заместителя и Заместителя Председателя Правительства РФ — Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации. Состав членов Правительства РФ и заместителей председателя Правительства меняется каждый раз вместе с вновь избранным главой правительства. Сделано это для более четкого структурирования количественного и качественного состава Правительства РФ, т.к. до этого состав Правительства мог трансформироваться и видоизменяться, так например в 1999 году было установлено, что у Председателя Правительства РФ будет пять заместителей, в том числе два первых.

Из соответствующих норм Конституции и законодательства однозначно следует, что российское Правительство не является едиличным органом исполнительной власти, а выступает как коллегиальный и коллективный орган. И только с данных позиций Правительство РФ следует в дальнейшем рассматривать. Подтверждением тому является и то, что все заместители председателя Правительства РФ, федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства РФ (часть 2 статьи 112 Конституции РФ).

Кроме того, нельзя не отметить появление в составе российского Правительства, так называемых, министров без портфеля, которые, не являясь руководителем федерального органа исполнительной власти, тем не менее, обладали рангом министра. В истории Правительства новых времен существовали две категории таких министров. Первая — это руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации. Вторая — это лицо, входящее в состав Правительства в ранге министра, которое, однако, выполняло общие стратегические функции, но никаким федеральным органом исполнительной власти не руководило и его не возглавляло^[17, с. 22]. Совмещать должность заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра с должностью полно-

мочного представителя Президента РФ в каком либо из федеральных округов в Российском Правительстве стало возможным с 2010 года, на основании указа Президента РФ.

Ни статья 112 Конституции РФ, ни другие статьи шестой главы не предусматривают четкие критерии отбора в члены Правительства РФ (на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров). ФКЗ о Правительстве РФ только рамочно устанавливает основные требования к кандидатам и запрещает членам Правительства совмещать данную должность с выборной должностью представительного органа власти, другой должностью в органах государственной власти (за исключением полпредов в федеральных округах) и органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой, а новеллой является то, что с 2013 года для членов Правительства РФ и их семей введен запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Во многих зарубежных странах конституции предъявляют требования к гражданству (Мексика, Швеция) — в России так же существует данное требование статья 9 ФКЗ «О Правительстве РФ», возрасту (Бразилия, Мексика, Норвегия, Польша), сроку пребывания в должности члена правительства (Китай), вероисповеданию (Норвегия, Швеция) и др.^[18, с.390]

Обратим внимание, хоть об этом мы и упоминали ранее наличие в составе правительства особой группы министров, составляющей силовой блок, который полностью подчинен Президенту России, как главнокомандующему страны. Данные силовые министры, и руководители силовых служб (Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооружённых сил РФ; Служба внешней

разведки РФ; Федеральная служба безопасности РФ; Федеральная служба охраны РФ; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков РФ; Федеральная служба исполнения наказаний РФ), как верно замечено, даже без президентской поддержки обладают столь значимыми и властными полномочиями, которые сразу же выделяют их из числа всех других министров и других силовых структур органов исполнительной власти ^[19]. Вышеперечисленные силовые органы в своей деятельности в основном опираются на Президента и его Администрацию и потому весьма косвенно участвуют в работе Правительства, тем более, если это прямо не затрагивает их интересов.

Обобщая проанализированный материал, автор, приходит к следующим выводам:

1. Концепция парламентской ответственности правительства основывается на истории развития института этой ответственности в законодательстве России. Поэтому, возможно выделять пять периодов, в каждом из которых присущие им особенности:

- дореволюционный период характерен тем, что правительство не несло какой-либо ответственности перед представительными органами власти. Совет Министров был ответственен только перед Императором и полностью ему подотчетен.
- в феврале-октябре 1917 года вновь созданное Временное Правительство выступило продолжателем традиций Совета Министров, возложив на себя функции высшего законодательного и исполнительного органа.
- с октября 1917 г. — советский период характеризовался централизацией государственной власти, выражающейся в народном представительстве Советов и отсутствии какого бы то ни было веса при принятии решений главы правительства.
- переходный период 1990–1993 год, ознаменован развитием и закреплением кон-

ституционных положений, направленных на регулирование деятельности в отношении всей системы исполнительной власти.

- современный период связан с реализацией в практическом выражении ответственности правительства перед парламентом, которую так же стало возможно применить и на региональном уровне.

В этом, по мнению автора, прослеживаются определенные российские традиции в области государственного управления, а так же стабильность отечественной власти во взглядах на те или иные взаимоотношения. Данная «наследственность», не является чем-то негативным, а наоборот, подчеркивает самобытность и особый путь развития нашей страны.

2. На всех этапах формирования органа исполнительной власти (Правительства РФ) Президент РФ является ключевой и доминирующей фигурой, любые конфронтации и несогласия с решениями главы государства, сразу же приводят к последствиям политической, а в некоторых ситуациях и конституционной ответственности. Даже кандидаты, представленные на должности в Правительство РФ рассматриваются, отбираются и назначаются Президентом РФ, причем данный процесс происходит не публично. Конечно же, в случае диаметрального несогласия с проводимой политикой за заместителями председателя и федеральными министрами сохраняется право подать в отставку, которая, однако практически не повлияет на существование и работу самого Правительства РФ, в отличие от отставки его председателя, освобождение которого от должности влечет автоматическую отставку всего кабинета. Все это еще раз подчеркивает особый конституционно-правовой статус органа исполнительной власти в России и функционирование института ответственности через призму политического влияния Президента страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Чепус А. В. Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы. М., Из-во NOTA BENE. 2014. 440 с.
2. Мамитова Н. В. Совершенствование конституционных основ системы и деятельности федеральных органов государственной власти: анализ современного законодательства // Проблемы в российском законодательстве № 5–2014-С. 10–15.

3. Морозова Л. А.. Проблемы правовой ответственности государства. // Государство и право.—№ 3.—2000.— С. 23–32.
4. Приймак Д. Ю Конституционно-правовой статус председателя Правительства Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар-2008. 202 с.
5. Советское государственное право / Под ред. С. С. Кравчука. М.: Юрид. лит.,—1985. 489 с.
6. Шеян А. Н. Институт правительственной ответственности в России. Дисс... канд. юрид. наук-М., 2007;
7. Дзидзоев Р. М. Конституционно-правовая ответственность: Учеб. пос. Краснодар; Кубанский гос. ун-т, 2004;
8. Степаненко Д. М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2007.
9. Конституционное Сопровождение: стенограммы, материалы, документы. Т. 1–20. Изд-во Юрид. лит-ра Администрации Президента РФ. М. 1996 г. В отношении Исполнительной власти См.: Конституционное совещание: стенограммы, материалы, документы: 29 апреля-10 ноября 1993 г. Том 12.
10. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М.: Спарк, 2001. 720 с.
11. Авакьян С А Федеральное Собрание-парламент России М,—1999.
12. Колосова, Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук: М.—2006. 390 с.
13. Голубев В. В. Юридическая ответственность Правительства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2006.
14. Комментарии к Конституции РФ / Под ред. В. А. Зорькина, Л. В. Лазырева. М.: Эксмо. 2010 г. 390 с.
15. Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2000. Раздел X.
16. Чепус А. В. Современное состояние российского законодательства о парламентской ответственности в РФ // Право и политика.—2013.—12.— С. 1665–1671. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.12.10214.
17. Ю. В. Маслов О некоторых формах парламентского контроля во Франции и России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreignn legislation and comparative law.—2011.—5.— С. 158–165.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Chepus A. V. Parlamentskaya otvetstvennost' Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy. M., Iz-vo NOTA BENE. 2014. 440 s.
2. Mamitova N. V. Sovershenstvovanie konstitutsionnykh osnov sistemy i deyatelnosti federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti: analiz sovremennogo zakonodatel'stva // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve № 5–2014-S. 10–15.
3. Morozova L. A.. Problemy pravovoi otvetstvennosti gosudarstva. // Gosudarstvo i pravo.—№ 3.—2000.— S. 23–32.
4. Priimak D. Yu Konstitutsionno-pravovoi status predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii. Diss. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar-2008. 202 s.
5. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo / Pod red. S. S. Kravchuka. M.: Yurid. lit.,—1985. 489 s.
6. Sheyan A. N. Institut pravitel'stvennoi otvetstvennosti v Rossii. Diss... kand. yurid nauk-M., 2007;
7. Dzidzoev P. M. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost': Ucheb. pos. Krasnodar; Kubanskii gos. un-t, 2004;
8. Stepanenko D. M. Institut rospuska predstavitel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti v Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar. 2007.
9. Konstitutsionnoe Soveshchanie: stenogrammy, materialy, dokumenty. T. 1–20. Izd-vo Yurid. lit-ra Administratsii Prezidenta RF. M. 1996 g. V otnoshenii Ispolnitel'noi vlasti Sm.: Konstitutsionnoe soveshchanie: stenogrammy, materialy, dokumenty: 29 aprelya-10 noyabrya 1993 g. Tom 12.

10. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii / Otv. red. V. V. Lazarev. M.: Spark, 2001. 720 s.
11. Avak'yan S A Federal'noe Sobranie-parlament Rossii M,—1999.
12. Kolosova, N. M. Teoriya konstitutsionnoi otvetstvennosti: priroda, osobennosti, struktura: dis. ... d-ra yurid. nauk: M.—2006. 390 s.
13. Golubev V. V. Yuridicheskaya otvetstvennost' Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: Dis. ... kand. yurid. nauk. M. 2006.
14. Kommentarii k Konstitutsii RF / Pod red. V. A. Zor'kina, L. V. Lazyreva. M.: Eksimo. 2010 g. 390 s.
15. Administrativnoe pravo / Pod red. Yu. M. Kozlova, L. L. Popova. M., 2000. Razdel X.
16. Chepus A. V. Sovremennoe sostoyanie rossiiskogo zakonodatel'stva o parlamentskoi otvetstvennosti v RF // Pravo i politika.—2013.—12.— С. 1665–1671. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.12.10214.
17. Yu. V. Maslov O nekotorykh formakh parlamentskogo kontrolya vo Frantsii i Rossii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreignn legislation and comparative law.—2011.—5.— С. 158–165.