

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.6

Особенности конституционно-правового статуса правительств государств — членов Евразийского экономического союза

О. А. Кожевников^{1,2}, А. В. Нечкин¹

¹ Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

² Уральский государственный экономический университет,
Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

Для цитирования: Кожевников, Олег А., Андрей В. Нечкин. 2023. «Особенности конституционно-правового статуса правительств государств — членов Евразийского экономического союза». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 227–242.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.114>

Рассмотрение особенностей конституционно-правовых статусов правительств государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан) в условиях все более углубляющейся на сегодняшний день экономической интеграции на евразийском постсоветском пространстве представляет значительный практический интерес. В статье отмечается, что различия конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС обусловлены в первую очередь особенностями закрепленных в конституциях данных государств форм правления, которые в большинстве своем не могут быть классифицированы по традиционно выделяемым субформам республиканской формы правления. Несмотря на дискуссионность вопроса о структуре конституционно-правового статуса правительства, авторы, учитывая особенности закрепленных в государствах ЕАЭС форм правления, фокусируют внимание на следующих элементах этого статуса: конституционно-правовая характеристика; состав, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий; компетенция. Авторы приходят к выводу, что, несмотря на присутствие общих взглядов на экономическую интеграцию, государства ЕАЭС не стремятся к унификации в области организации государственной власти на своей территории. Однако общие тенденции к возможному совершенствованию конституционно-правовых статусов правительств большинства государств ЕАЭС все же можно выделить. Прежде всего имеется в виду постепенное повышение степени независимости правительств от

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2023

главы государства, чего, в свою очередь, можно добиться за счет усиления прямого взаимодействия правительства с парламентом, а также за счет учета мнения парламента или его нижней палаты при формировании или досрочном прекращении полномочий правительства.

Ключевые слова: правительство, исполнительная власть, форма правления, глава государства, конституционно-правовой статус.

1. Введение

После распада СССР большинство входивших в его состав республик, ставших независимыми государствами, избрали путь поддержания приемлемого уровня взаимодействия между собой, прежде всего по вполне прагматичным соображениям сохранения собственных экономик, и присоединились к региональной международной организации — Содружеству Независимых Государств (СНГ), которая на сегодняшний день, так или иначе, продолжает объединять 11 бывших республик СССР: Россию, Казахстан, Беларусь, Армению, Молдову, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Туркменистан и Украину¹.

Однако в трех из названных государств (России, Беларуси и Казахстане) довольно быстро возник общественный запрос не только на сохранение прежних связей с целью поддержания работоспособности национальных экономик, но и на дальнейшее углубление экономической и даже политической (в случае с Беларусью) интеграции.

Еще в 1995 г. Россия, Беларусь и Казахстан заключили Соглашение о Таможенном союзе, нацеленное на устранение таможенных препятствий для экономического взаимодействия между хозяйствующими субъектами из данных государств². В 2010 г. Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана начал реально функционировать, а уже в 2011 г. его государства-члены (Россия, Беларусь и Казахстан) приняли Декларацию о евразийской экономической интеграции, в которой заявили о переходе к следующему этапу интеграции — Единому экономическому пространству.

В 2014 г. государства — члены Таможенного союза и Единого экономического пространства заключили Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), который ознаменовал переход данных государств на более глубокий уровень интеграции (Капустин 2014; Malyshev 2015; Potemkina 2018). В том же году к ЕАЭС присоединились Армения и Кыргызстан (договоры от 29.05.2014).

Таким образом, государствами — членами ЕАЭС можно считать Россию, Беларусь, Казахстан, Армению и Кыргызстан, уровень экономической интеграции которых между собой является сегодня максимальным для СНГ.

Во всех упомянутых государствах ЕАЭС, несмотря на очевидные различия в конституционно закрепленной форме правления, в систему органов государственной власти входят коллегиальные высшие органы исполнительной власти —

¹ Официальный интернет-портал СНГ. Дата обращения 14 сентября, 2022. <https://e-cis.info>.

² Здесь и далее, если не указано иное, все ссылки на российские и международные нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 14 сентября, 2022. <http://www.consultant.ru>.

правительства с самостоятельным конституционно-правовым статусом, который предполагает в числе прочего наделение их компетенцией, позволяющей считать их органами, руководящими национальной экономикой.

Именно поэтому в условиях все более углубляющейся экономической интеграции на евразийском постсоветском пространстве подробное рассмотрение особенностей конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС представляет ощутимый практический интерес. Кроме того, как показывает историческая практика, экономическая интеграция с течением времени с большой долей вероятности влечет за собой политическую интеграцию, что предполагает необходимость изучения конституционно-правовых статусов высших органов интегрирующихся государств, прежде всего правительств.

2. Основное исследование

Особенности конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС (России, Беларуси, Казахстана, Армении и Кыргызстана) обусловлены в первую очередь особенностями закрепленных в конституциях данных государств форм правления. В связи с этим применительно к упомянутым выше государствам ЕАЭС вполне справедлив сделанный одним из авторов данной статьи вывод о невозможности объективно классифицировать данные государства, являющиеся еще и государствами СНГ, по традиционным субформам республиканской формы правления. Однако гибридность республиканской формы правления, принятой в государствах ЕАЭС, вполне можно выразить и описать при помощи категории «форма организации исполнительной власти» (Нечкин 2018, 25).

Использование указанной категории позволяет сделать вывод о том, что для России, Беларуси и Казахстана характерна «дуалистическая комбинированная субформа с приоритетом главы государства», которая предполагает, что исполнительную власть осуществляет коллегиальный орган общей компетенции (правительство), который возглавляет систему органов исполнительной власти и несет ответственность перед парламентом и главой государства одновременно, а президент именуется главой государства и осуществляет как полномочия, соответствующие его арбитражно-гарантийно-координационной функции, так и значительные по объему полномочия в сфере исполнительной власти, прежде всего по формированию и прекращению полномочий высшего органа исполнительной власти. Правительство при таковой субформе в первоочередном порядке должно пользоваться поддержкой главы государства (президента), а уже во вторую очередь — поддержкой парламента. Однако поддержка парламентского большинства остается необходимой (Нечкин 2018, 26).

Для Армении же характерна «дуалистическая субформа с приоритетом парламента», предполагающая, что исполнительную власть осуществляет коллегиальный орган общей компетенции (правительство), который возглавляет систему органов исполнительной власти и несет ответственность исключительно перед парламентом, а президент именуется главой государства и осуществляет полномочия, соответствующие его арбитражно-гарантийно-координационной функции. При этом правительство должно пользоваться поддержкой только большинства в парламенте, поскольку поддержка президента не является необходимой (Нечкин 2018, 28).

По итогам состоявшегося 10.01.2021 референдума по определению формы правления в Кыргызстане большинство граждан этой страны высказались в пользу президентской республики, что, в свою очередь, послужило основанием к принятию новой Конституции Кыргызстана на референдуме 11.04.2021³.

По действующей редакции Конституции⁴ Кыргызстан перешел к «дуалистической субформе с приоритетом главы государства», которая предполагает, что исполнительную власть осуществляют глава государства (президент), являющийся главой исполнительной ветви государственной власти, и коллегиальный орган общей компетенции (правительство или кабинет министров), возглавляющий систему органов исполнительной власти. Может существовать отдельная должность председателя (премьер-министра) коллегиального органа, или им является президент по должности. Правительство ответственно только перед президентом и должно пользоваться его безусловной поддержкой. Поддержка парламентского большинства не является необходимой (Нечкин 2018, 28).

Предложенное нами разделение не бесспорно, в литературе существуют и иные подходы к классификации интересующих нас государств по форме правления, которые также заслуживают внимания (Гаджи-Заде 2005; Зазнаев 2008; Худoley 2010; Авдеев 2011; Садохина 2013; Худoley, Худoley 2018).

Описанные выше субформы организации исполнительной власти, характерные для государств ЕАЭС, позволяют выделить элементы конституционно-правовых статусов правительств данных государств, способные продемонстрировать отличительные особенности таковых статусов, несмотря на дискуссионность вопроса о структуре конституционно-правового статуса органа государственной власти в целом и правительства в частности (Габричидзе 1982, 11; Богданова 1998, 14–19; Колобаева 2007, 17; Несмеянова 2010, 6–7). К указанным элементам относятся: конституционно-правовая характеристика; состав, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий; компетенция.

Категория «конституционно-правовой статус» играет важнейшую интегрирующую роль, поскольку соединяет в единую систему все входящие в состав данного статуса элементы, является нормативной основой для отраслевых статусов и общего правового статуса конкретного субъекта, соединяет отрасль и науку конституционного права, «нормативную и фактическую сторону характеристики субъектов конституционного права в рамках доктринального конституционно-правового статуса» (Богданова 1998, 20).

В научной литературе существуют разные точки зрения на структуру конституционно-правового статуса правительства как органа государственной власти.

Еще в советское время Б. Н. Габричидзе предлагал структуру конституционно-го статуса государственного органа, которая включала в себя следующие элемен-

³ На общественное обсуждение с 17.11.2020 выносятся проект Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики”». Дата обращения 6 мая, 2021. <http://kenesh.kg/ru/article/show/7324/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-17-noyabrya-2020-goda-vinositsya-proekt-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-naznachenii-referenduma-vsena-rodnogo-golosovaniya-po-proektu-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-konstitutsii-kirgizskoy-respubliki>.

⁴ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 11.04.2021). Дата обращения 14 сентября, 2022. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>.

ты: политическую и государственно-правовую характеристику основных органов государства; определение места различных видов органов в общегосударственной системе; дифференциацию систем, подсистем и видов органов, а также их соотношение друг с другом; основы взаимоотношений органов между собой; закрепление важнейших принципов их организации и деятельности; установление основ компетенции; виды правовых актов органов и их место в правовой системе (Габричидзе 1982, 11).

Говоря о структуре конституционно-правового статуса субъектов конституционного права, Н. А. Богданова выделяет: место в обществе и государстве, социально-политическую роль и назначение (функции и социально-политическую значимость); общую правоспособность (правосубъектность для государственных органов); права и обязанности или компетенцию и ответственность; гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов — правовые условия (конституционные принципы), правовые средства (установление статуса и определение механизма его реализации) и правовые способы (действия по созданию условий, по охране и защите элементов статуса) обеспечения статуса (Богданова 1998, 14–19).

Н. Е. Колобаева выделяет следующие элементы статуса: функциональное предназначение; конкретные правовые возможности (права, обязанности, полномочия); ответственность; гарантии надлежащего осуществления предназначения и возможностей. Кроме того, отдельно называются внестатусные, но необходимо сопровождающие статус, элементы: требования к субъекту, обретающему статус (условия правоспособности); основания, порядок обретения и утраты статуса (Колобаева 2007, 17).

С. Э. Несмеянова среди элементов конституционно-правового статуса органа государственной власти называет конституционно-правовую характеристику органа, влияющую на определение места органа в системе органов государственной власти; порядок учреждения, формирования и организации деятельности органа; принципы и гарантии деятельности органа; компетенцию и ответственность; взаимоотношения органа с иными органами государственной власти (Несмеянова 2010, 6–7).

Как отмечалось выше, в настоящем исследовании, по нашему мнению, наиболее целесообразно остановиться на анализе следующих элементов конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС: конституционно-правовая характеристика; состав, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий; компетенция.

Что касается конституционно-правовой характеристики Правительства РФ, то в ч. 1 и 3 ст. 110 Конституции РФ указано, что оно является органом исполнительной власти, который руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

В ст. 106 и 107 Конституции Беларуси⁵ указано, что Правительство — Совет Министров является центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительную власть, который руководит системой подчиненных

⁵ Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII. Дата обращения 14 сентября, 2022. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30404260.

ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти, в своей деятельности подотчетен Президенту Республики Беларусь и ответствен перед Парламентом.

В ч. 1 и 2 ст. 64 Конституции Казахстана⁶ указывается, что Правительство осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов, осуществляет руководство их деятельностью и в своей деятельности ответственно перед Президентом и Парламентом.

В ст. 66 и 89 Конституции Кыргызстана указывается, что правительство (Кабинет Министров) является органом исполнительной власти, который осуществляет руководство подчиненными ему органами исполнительной власти, и в то же время находится под прямым руководством Президента, который, в свою очередь, является главой исполнительной власти и несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти в целом.

В ч. 1 и 3 ст. 146 Конституции Армении⁷ указано, что Правительство является высшим органом исполнительной власти и осуществляет общее руководство органами системы государственного управления.

Таким образом, высшим органом исполнительной власти правительство именуется лишь в Армении, но в то же время лишь в Кыргызстане и Российской Федерации признается, что глава государства — Президент руководит деятельностью правительства, причем лишь в Кыргызстане Президент юридически признается не только главой государства, но и главой исполнительной власти.

Таким образом, в Беларуси, Казахстане и России, исходя из закрепленной на сегодняшний день конституционно-правовой характеристики правительств данных государств, не совсем понятно, какой орган является высшим во всей системе органов исполнительной власти. В Российской Федерации ситуация осложняется еще и тем, что глава государства — Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства, по-прежнему оставаясь при этом, в силу прямого указания ст. 80 Конституции РФ, лишь главой государства.

Что касается состава правительств, то в России, согласно положениям действующей редакции Конституции, Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ).

В Армении Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьеров и министров, причем число вице-премьеров не может превышать трех, а министров — 18 (ст. 147 Конституции Армении).

В Беларуси в состав Правительства, помимо Премьер-министра, его заместителей и министров, могут входить руководители иных республиканских органов государственного управления (ч. 3 ст. 106 Конституции Республики Беларусь).

В Кыргызстане Кабинет Министров состоит из Председателя, заместителей Председателя и других членов Кабинета Министров (ч. 1 ст. 90 Конституции Кыр-

⁶ Конституция Казахстана (принята на республиканском референдуме 30.08.1995). Дата обращения 14 сентября, 2022. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#sub_id=0.

⁷ Закон Республики Армения «О новой редакции Конституции Республики Армения» (принят Национальным Собранием Республики Армения 06.12.2015). Дата обращения 14 сентября, 2022. https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=95750.

гызстана). Председатель Кабинета Министров является руководителем Администрации Президента (ч. 2 ст. 89 Конституции Кыргызстана).

В Казахстане в состав Правительства, помимо традиционных Премьер-министра, его заместителей и министров, могут входить и иные должностные лица⁸.

Таким образом, в государствах ЕАЭС в состав правительства либо входят только глава правительства, его заместители и министры (Россия и Армения), либо же этот перечень может быть расширен за счет допущения включения в состав правительства иных должностных лиц (Беларусь, Кыргызстан и Казахстан). Подобная разница в подходах представляется крайне важной, так как правительство по своей сути является органом коллегиальным, и именно поэтому его персональный состав будет коренным образом влиять на принимаемые им решения.

Так, введение в состав правительства лиц, замещающих иные должности не в органах исполнительной власти, способно заметно усиливать позиции иных ветвей государственной власти и, конечно, главы государства, особенно если он не является главой исполнительной власти, но может единолично назначать данных должностных лиц на свои основные должности.

Принятый после конституционной реформы 2020 г. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» (далее — Закон о Правительстве РФ) прямо допустил возможность того, что федеральные министры вправе замещать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов, должности государственной службы и муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента (ч. 2 ст. 4).

По нашему мнению, давая оценку подобной новелле отечественного законодательства, следует согласиться с С.Д. Хазановым, который отмечал, что «любая государственная должность предназначена для замещения одним физическим лицом» (Хазанов 2008, 405). Именно поэтому целесообразна возможность введения в состав правительства лишь министров — руководителей центральных органов исполнительной власти.

Еще один важный вопрос, требующий осмысления, — возможность введения в состав правительства лиц, не обладающих полномочиями руководителей центральных органов исполнительной власти, или так называемых министров без портфеля, как с четко закрепленной компетенцией, так и без таковой.

Законодательство большинства государств ЕАЭС на данный момент, к сожалению, не дает прямого ответа на вопрос о возможности введения таких лиц в состав правительства. В упомянутом выше Законе о Правительстве РФ имеется лишь указание на то, что федеральный министр должен осуществлять руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти (п. 4 ч. 1 ст. 29). Соответственно, включение в состав Правительства РФ «министров без портфеля» входит в противоречие с буквальным смыслом положений действующего Закона о Правительстве РФ. Однако в научной литературе подавляющее большинство авторов пишут о том, что практика включения в состав правительства «министров

⁸ Часть 4 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 18.12.1995 № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан». Дата обращения 14 сентября, 2022. https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1180.

без портфеля» зарекомендовала себя с лучшей стороны и нуждается в законодательном оформлении (Дзидзоев 2012, 43; Гогаева 2010, 34; Топоркова 2004, 71).

По нашему же мнению, которое один из авторов данной статьи уже высказывал в своих более ранних работах (Нечкин 2016, 37–60), правительству иногда просто необходимо повысить свой авторитет и уровень доверия граждан к себе или разрешить какую-либо проблему, требующую координации усилий государства в лице его органов и гражданского общества. Кроме того, в случае формирования коалиционного правительства «министры без портфеля» помогают достижению равного представительства в правительстве заинтересованных политических сил. Однако должность «министр без портфеля» не должна становиться выгодной sinecurой, для чего необходимо не только прямо законодательно легализовывать возможность существования таких должностей, но и намеренно ограничивать количество таких должностей в пределах разумных показателей.

Порядок формирования и досрочного прекращения полномочий правительств государств ЕАЭС напрямую зависит от принятой в данном государстве субформы организации исполнительной власти.

Так, в Кыргызстане, где совсем недавно произошел переход к «дуалистической субформе с приоритетом главы государства», Председатель, его заместители и члены правительства (Кабинета Министров) назначаются Президентом с согласия парламента (Жогорку Кенеша). Причем Президент вправе по собственной инициативе отправлять действующий состав или члена Кабинета Министров в отставку. Кроме того, Президент вправе освобождать от должности членов Кабинета Министров и по предложению парламента (Жогорку Кенеша) и Народного Курултая (ч. 1 ст. 90, ч. 1 ст. 92 и п. 4 ч. 1 ст. 70 Конституции Кыргызстана).

В Казахстане Премьер-министр назначается на должность Президентом с согласия нижней палаты парламента (Мажилиса Парламента), причем кандидатура Премьер-министра вносится на рассмотрение Мажилиса Парламента только после консультаций с фракциями политических партий, представленных в нем. Остальные члены Правительства назначаются на должность Президентом по представлению Премьер-министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента. Исключение составляют лишь министры иностранных дел, обороны и внутренних дел, которых Президент назначает самостоятельно. Президент вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Кроме того, нижняя палата (Мажилис Парламента) или обе палаты парламента могут выразить Правительству вотум недоверия, с которым Президент может согласиться, отправив Правительство в отставку, либо не согласиться. Палаты парламента также вправе принимать обращение к Президенту об освобождении от должности члена Правительства при неисполнении им законов. В этом случае Президент обязан освободить данного члена Правительства от должности (п. 3 ч. 1 ст. 44, ч. 3 и 7 ст. 70 и п. 6 ч. 1 ст. 57 Конституции Казахстана).

В Беларуси Премьер-министр назначается Президентом с согласия нижней палаты парламента (Палаты представителей). В случае двукратного отказа в даче такового согласия Президент вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы. Остальные члены Правительства назначаются на должность Президентом само-

стоятельно. Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства и освободить от должности любого члена Правительства. Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству. Кроме того, Премьер-министр может поставить перед Палатой представителей вопрос о доверии Правительству по представленной программе или по конкретному поводу. Если Палата представителей в доверии отказывает, Президент вправе принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей. При отклонении отставки Правительство продолжает осуществлять свои полномочия (п. 7 ч. 1 ст. 84 и ст. 106 Конституции Республики Беларусь).

В России после конституционной реформы 2020 г. Председатель Правительства назначается Президентом после утверждения его кандидатуры нижней палатой парламента (Государственной Думой). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент самостоятельно назначает Председателя Правительства и получает право распустить Государственную Думу (ст. 111 Конституции РФ).

Председатель Правительства представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также общественной безопасности, которые назначаются на должность Президентом после консультаций с верхней палатой парламента (Советом Федерации). После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров Президент вправе назначить их из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства, за исключением должностей федеральных министров, назначаемых Президентом после консультаций с Советом Федерации, остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом. Президент не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (ч. 2, 3 и 4 ст. 112 Конституции РФ).

Президент РФ в любой момент может самостоятельно принять решение об отставке Правительства или любого из его членов. Кроме того, после выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если же Государственная Дума отказывает в доверии Правительству, вопрос о выражении которого был поставлен Председателем Правительства, Президент вправе принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы. Однако если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, либо если Правительство в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государствен-

ная Дума в доверии Правительству откажет, Президент обязан объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 2, 3 и 4 ст. 117, п. «д» ч. 1 ст. 83 Конституции РФ).

В Армении Президент после начала срока полномочий новоизбранного парламента (Национального Собрания) немедленно назначает Премьер-министром кандидата, представленного парламентским большинством. В случае отставки Премьер-министра или в других случаях открытия вакансии на данную должность фракции Национального Собрания после принятия отставки Правительства имеют право выдвигать кандидатов в Премьер-министры. Национальное Собрание избирает Премьер-министра большинством голосов от общего числа депутатов. Президент немедленно назначает Премьер-министром кандидата, избранного Национальным Собранием. В случае неизбрания Премьер-министра проводятся новые выборы Премьер-министра, право на участие в которых имеют кандидаты в Премьер-министры, выдвинутые как минимум одной третью от общего числа депутатов. Если Премьер-министр не избирается большинством голосов от общего числа депутатов, то Национальное Собрание распускается в силу права. Правительство формируется после назначения Премьер-министра. Премьер-министр после своего назначения предлагает Президенту кандидатуры вице-премьеров и министров. Президент либо назначает вице-премьеров и министров, либо обращается в Конституционный Суд. Если Президент не выполняет упомянутых действий, то соответствующий вице-премьер или министр считается назначенным в силу права. Правительство подает прошение о своей отставке Президенту, которую он обязан принять, в день первой сессии новоизбранного Национального Собрания, выражения недоверия Правительству, неодобрения программы Правительства, подачи Премьер-министром прошения об отставке или открытия вакансии Премьер-министра (ст. 149, 150, 158 и 130 Конституции Армении).

Таким образом, в четырех (Кыргызстан, Казахстан, Беларусь и Россия) из пяти государств ЕАЭС глава государства (президент) имеет решающее влияние в вопросе формирования персонального состава правительства, притом что, как мы отмечали выше, лишь в Кыргызстане президент юридически признан главой исполнительной власти.

Кроме того, во всех четырех упомянутых государствах парламент участвует в формировании правительства. Однако участие это сводится к даче согласия или утверждению предложенных президентом кандидатур, что при имеющемся в трех из четырех упомянутых государств ЕАЭС (Казахстан, Беларусь и Россия) механизме ответственности правительства фактически предполагает окончательное решение судьбы правительства исключительно главой государства. Возможность же наступления негативных последствий для парламента в виде досрочного прекращения полномочий его нижней палаты в случае конфликта с правительством (Россия и Беларусь) в большинстве случаев позволяет говорить о сугубо формальном участии законодательной ветви власти в процессе формирования правительства.

Кроме того, отметим отсутствие возможности парламента инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий отдельных членов правительства в ряде государств ЕАЭС с «дуалистической комбинированной субформой организации исполнительной власти с приоритетом главы государства» (Россия и Беларусь). Представляется, что включение подобных механизмов может существенно

повысить дисциплину правительства и общий уровень ответственности исполнительной власти перед основным источником власти — народом.

Особо скажем об обязательном роспуске правительства в случае отставки его главы. На данный момент лишь в двух государствах ЕАЭС отставка главы правительства влечет за собой обязательное досрочное прекращение полномочий всего правительства (Армения и Казахстан). Данное правило ориентировано на то, чтобы не допустить возникновения конфликтов внутри коллегиального органа после смены руководителя, который имеет достаточно широкие кадровые возможности в определении персонального состава такового органа. Именно поэтому отсутствие упомянутого правила в России и Беларуси следует оценить отрицательно.

Следует исключительно положительно оценить практику предварительных консультаций с фракциями политических партий перед внесением соответствующих кандидатур членов правительства на рассмотрение парламента (Казахстан). Подобная процедура, по нашему мнению, способна минимизировать политические конфликты, а значит, практически нивелировать возникновение затяжных политических кризисов.

Компетенции правительств государств ЕАЭС принципиально схожи, что обусловлено универсальной функцией исполнительной ветви государственной власти в системе разделения властей, приверженность принципам которой признали для себя обязательной все государства ЕАЭС.

Что касается отличий в рамках компетенции правительств государств ЕАЭС, то лишь в Армении предусмотрено, что к компетенции Правительства относятся все касающиеся исполнительной власти вопросы, которые не закреплены за иными органами (ч. 4 ст. 146 Конституции Армении). В остальных государствах ЕАЭС компетенция правительств является строго нормативно определенной.

Кроме того, разница в объеме компетенции правительств государств ЕАЭС наблюдается не только в рамках разных субформ организации исполнительной власти, что достаточно закономерно, но и в рамках одной и той же субформы. Это, в свою очередь, объяснимо лишь разным, зачастую сугубо персонифицированным, конституционно-правовым статусом главы государства.

Так, в Армении с ее «дуалистической субформой с приоритетом парламента» вооруженные силы находятся в подчинении Правительства, а Верховным Главнокомандующим вооруженными силами во время войны является Премьер-министр (ч. 1 и 4 ст. 155 Конституции Армении), в то время как во всех остальных государствах ЕАЭС это исключительная прерогатива главы государства.

Если сравнивать полномочия правительств таких государств ЕАЭС, как Россия, Казахстан и Беларусь, где принята «дуалистическая комбинированная субформа организации исполнительной власти с приоритетом главы государства», то самым очевидным и существенным отличием следует считать самостоятельные права правительства в рамках законодательного процесса, которые, в свою очередь, со всей очевидностью характеризуют его взаимодействие и с парламентом, и с главой государства (президентом).

Так, в Беларуси законопроекты, следствием принятия которых выступает сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению с согласия Правительства (ч. 2 ст. 99 Конституции Республики Беларусь).

В России и Казахстане подобное согласие также предусмотрено, однако остается исключительной прерогативой правительства (ч. 6 ст. 61 Конституции Казахстана и ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

В Кыргызстане по Конституции 2021 г., предполагающей установление «дуалистической субформы организации исполнительной власти с приоритетом главы государства», проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты парламентом (Жогорку Кенешем) только после определения правительством (Кабинетом Министров) источника финансирования (ч. 3 ст. 86 Конституции Кыргызстана).

В Беларуси Президент либо Правительство по поручению Президента имеют право объявить рассмотрение законопроекта срочным, а также требовать от палат Парламента голосовать в целом за весь внесенный Президентом или Правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством (ч. 3 и 4 ст. 99 Конституции Республики Беларусь).

В Казахстане правом определять приоритетность рассмотрения проектов законов наделяется исключительно глава государства (Президент) без возможности делегировать данное право Правительству (ч. 2 ст. 61 Конституции Казахстана), а в России аналогичными правами не наделяются ни глава государства, ни Правительство.

В Кыргызстане по новой Конституции 2021 г., предполагающей, как отмечено выше, установление «дуалистической субформы с приоритетом главы государства», определить законопроекты неотложными, т. е. требующими рассмотрения парламентом во внеочередном порядке, могут и Президент, и Председатель Кабинета Министров (ч. 2 ст. 86 Конституции Кыргызстана).

Отдельно остановимся на праве правительства увязывать внесение собственного законопроекта с запросом о доверии себе, в случае выражения/невыражения которого законопроект считается принятым.

В Армении Правительство в связи с принятием представленного им законопроекта может поставить вопрос о доверии ему. В случае принятия проекта постановления о выражении доверия Правительству представленный Правительством законопроект считается принятым. Правительство может ставить вопрос о доверии себе в связи с законопроектом не более чем дважды в течение одной и той же сессии (ст. 157 Конституции Армении).

В Казахстане Премьер-министр в связи с неприятием внесенного Правительством законопроекта вправе поставить вопрос о доверии Правительству. Если предложение о вотуме недоверия не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из палат парламента, законопроект считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год (ч. 7 ст. 61 Конституции Казахстана).

В России и Беларуси такое право за правительством не закрепляется, хотя право ставить вопрос о доверии по конкретному поводу (Беларусь) или без такового (Россия) у правительств имеется. Не закреплено аналогичного права и за правительством Кыргызстана.

Наконец, скажем несколько слов об исключительном праве правительства разрабатывать и вносить в парламент законопроект о бюджете государства.

В большинстве государств ЕАЭС (Армения, Россия и Казахстан) данное право традиционно закрепляется за правительствами, однако в Беларуси проект государственного бюджета в Парламент вносит исключительно глава государства — Президент (ст. 107 Конституции Республики Беларусь).

В Кыргызстане конституционный текст ограничивается лишь указанием на то, что правительство (Кабинет Министров) разрабатывает республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение (п. 6 ч. 1 ст. 91 Конституции Кыргызстана), а вопрос с субъектом внесения данного законопроекта в парламент опускается, видимо, по той причине, что президент юридически признается главой исполнительной власти.

3. Выводы

Несмотря на общие взгляды на экономическую интеграцию, государства ЕАЭС не стремятся к унификации в области организации государственной власти на своей территории. Касается это и конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС, причем в части таких их элементов, как конституционно-правовая характеристика, состав, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий и компетенция.

Однако некоторые закономерности в организации деятельности правительств в государствах ЕАЭС все же прослеживаются и их можно выделить. Это объясняется тем, что государства ЕАЭС имеют общее государственно-правовое прошлое, а также довольно охотно реципируют положительный, по их мнению, опыт нормативного правового регулирования соседних государств.

Так, абсолютно во всех государствах ЕАЭС создано и функционирует правительство с самостоятельным конституционно-правовым статусом. В большинстве государств ЕАЭС в состав правительства могут входить не только глава правительства, его заместители и министры, но и иные должностные лица, круг которых чрезвычайно широк (Беларусь, Кыргызстан и Казахстан).

В трех (Россия, Казахстан и Беларусь) из пяти государств ЕАЭС остается юридическая неопределенность относительно того, кто является высшим органом исполнительной власти. В России состоявшаяся в 2020 г. конституционная реформа не добавила ясности в этом вопросе, так как глава государства при такой конструкции может быть фактическим главой исполнительной власти, не неся при этом юридической ответственности за свои действия в данной сфере, оставляя ее на долю правительства.

В четырех (Кыргызстан, Казахстан, Беларусь и Россия) из пяти государств ЕАЭС глава государства (президент) имеет решающее влияние в вопросе формирования правительства. Во всех четырех упомянутых государствах парламент, пусть зачастую и формально, участвует в формировании правительства и также может выступать с инициативами по корректировке персонального состава правительства вплоть до досрочного прекращения полномочий всего правительства.

В ряде государств ЕАЭС (Казахстан и особенно Беларусь) традиционные полномочия правительства, реализуемые им в отношении или во взаимодействии с парламентом, весьма часто находятся под прямым контролем главы государства, который при этом не является главой исполнительной власти.

По нашему мнению, опорным направлением совершенствования конституционно-правовых статусов правительств государств ЕАЭС может быть формирова-

ние устойчивой тенденции на повышение степени независимости правительств от главы государства. Этого можно добиться за счет усиления прямого взаимодействия правительства с парламентом, а также за счет учета мнения последнего при формировании или досрочном прекращении полномочий правительства, например путем использования института обязательных предварительных консультаций с партийными фракциями в парламенте.

Библиография

- Авдеев, Дмитрий А. 2011. «Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации». *Современное право* 4: 12–14.
- Богданова, Наталья А. 1998. «Категория статуса в конституционном праве». *Вестник Московского университета. Сер. 11. Право* 3: 3–20.
- Габричидзе, Борис Н. 1982. *Конституционный статус органов Советского государства*. М.: Юридическая литература.
- Гаджи-Заде, Эльнур А. 2005. «Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ». Дис. ... канд. юрид. наук, Волгоградская академия Министерства внутренних дел РФ.
- Гогаева, Альбина Л. 2010. «Вопросы состава Правительства РФ». *Конституционное и муниципальное право* 2: 32–34.
- Дзидзоев, Руслан М. 2012. «Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава». *Конституционное и муниципальное право* 12: 39–43.
- Зазнаев, Олег И. 2008. «Сверхпрезидентские системы на постсоветском пространстве». *Ученые записки Казанского государственного университета. Сер. Гуманитарные науки* 7: 16–30.
- Капустин, Анатолий Я. 2014. «Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции». *Журнал российского права* 12: 98–107.
- Колобаева, Наталия Е. 2007. «Конституционно-правовой статус Президента РФ (вопросы теории и практики)». Дис. ... канд. юрид. наук, Уральская государственная юридическая академия.
- Несмеянова, Светлана Э. 2010. «Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного Суда РФ)». *Конституционное и муниципальное право* 7: 5–9.
- Нечкин, Андрей В. 2016. *Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование)*. М.: Норма.
- Нечкин, Андрей В. 2018. *Формы правления в странах Содружества Независимых Государств*. М.: Норма.
- Садохина, Наталия Е. 2013. «Дуализм формы правления в современных государствах». *Вестник Томского государственного университета. Гуманитарные науки. Право* 12: 440–445.
- Топоркова, Марина К. 2004. «Конституционно-правовой статус членов Правительства РФ». Дис. ... канд. юрид. наук, Академия управления МВД России.
- Хазанов, Сергей Д. 2008. «Правительство РФ». *Конституционное право России*. Отв. ред. Кокотов, Александр Н., Михаил И. Кукушкин, 393–413. М.: Норма.
- Худoley, Дмитрий М. 2010. «Основные, гибридные и атипичные формы правления». *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 4: 53–65.
- Худoley, Константин М., Дмитрий М. Худoley. 2018. «Формы правления зарубежных стран бывшего Советского Союза». *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 41: 371–395.
- Malyshev, Dmitri. 2015. “The Eurasian economic Union: Development prospects”. *Central Asia and the Caucasus* 2: 7–16.
- Potemkina, Olga Y. 2018. “European Union — Eurasian Economic Union: Cooperation or competition?” *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН* 4: 6–10.

Статья поступила в редакцию 3 июля 2021 г.;
рекомендована к печати 28 октября 2022 г.

Контактная информация:

Кожевников Олег Александрович — д-р юрид. наук, проф.; jktu1976@yandex.ru

Нечкин Андрей Вадимович — канд. юрид. наук, доц.; super.nechkin@gmail.com

Features of the constitutional and legal status of the governments of the member states of the Eurasian Economic Union

O. A. Kozhevnikov^{1,2}, A. V. Nechkin¹

¹ Ural State Law University named after V. F. Yakovlev,
21, ul. Komsomolskaya, Yekaterinburg, 620137, Russian Federation

² Ural State University of Economics,
62/45, ul. 8 Marta / Narodnoy Voli, Yekaterinburg, 620144, Russian Federation

For citation: Kozhevnikov, Oleg A., Andrey V. Nechkin. 2023. “Features of the constitutional and legal status of the governments of the member states of the Eurasian Economic Union”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 227–242. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.114> (In Russian)

The consideration of the peculiarities of the constitutional and legal statuses of the governments of the Eurasian Economic Union (EAEU) states (Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia and Kyrgyzstan), in the context of the economic integration in the Eurasian post-Soviet space that is increasingly deepening today, is of considerable practical interest. The authors note that the differences in the constitutional and legal statuses of the governments of the EAEU states are primarily due to the peculiarities of the forms of government enshrined in the constitutions of these states, which, for the most part, cannot be classified according to the traditionally distinguished sub-forms of the republican form of government. Despite the debatable nature of the structure of the constitutional and legal status of the government, the authors, taking into account the peculiarities of the forms of government enshrined in the EAEU states, focus on such elements as: constitutional and legal characteristics; composition, procedure for the formation and early termination of powers; competence. Summing up the overall results of the study, the authors come to the conclusion that, despite the presence of common views on economic integration, the EAEU states do not seek unification in terms of the organization of state power on their territory. However, despite this, the general trends towards the possible improvement of the constitutional and legal status of the governments of the majority of the EAEU states can still be identified. These include, first of all, a gradual increase in the degree of independence of governments from the head of state, which, in turn, can be achieved by strengthening the direct interaction of the government with the parliament, as well as by taking into account the opinion of the parliament or its lower house when forming or early termination of the government's powers.

Keywords: government, executive branch, form of government, head of state, constitutional and legal status.

References

- Avdeev, Dmitrii A. 2011. “The republican form of government: Classification and identification problems”. *Sovremennoe pravo* 4: 12–14. (In Russian)
- Bogdanova, Natal'ia A. 1998. “Status category in constitutional law”. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11. Pravo* 3: 3–20. (In Russian)
- Dzidzoev, Ruslan M. 2012. “The Russian government: Some issues of formation and composition”. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 12: 39–43. (In Russian)
- Gabrlichidze, Boris N. 1982. *Constitutional status of the organs of the Soviet state*. Moscow, Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)

- Gadzhi-Zade, El'nur A. 2005. "Constitutional models of the form of government and the institution of presidency in the CIS countries". PhD Thesis in Law, Volgogradskaiia akademiia Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii. (In Russian)
- Gogaeva, Al'bina L. 2010. "Questions of the composition of the Government of the Russian Federation". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 2: 32–34. (In Russian)
- Kapustin, Anatolii Ia. 2014. "The Treaty of the Eurasian Economic Union — new page of legal development of Eurasian integration". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 98–107. (In Russian)
- Khazanov, Sergei D. 2008. "The Russian government". *Konstitutsionnoe pravo Rossii*. Eds Kokotov, Aleksandr N., Mikhail I. Kukushkin, 393–413. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Khudolei, Dmitrii M. 2010. "The basic, hybrid and atypical forms of government". *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki* 4: 53–65. (In Russian)
- Khudolei, Konstantin M., Dmitrii M. Khudolei. 2018. "Forms of government of foreign countries of the former Soviet Union". *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki* 41: 371–395. (In Russian)
- Kolobaeva, Nataliia E. 2007. "Constitutional and legal status of the President of the Russian Federation (issues of theory and practice)". PhD Thesis in Law, Ural'skaia gosudarstvennaia iuridicheskaiia akademiia. (In Russian)
- Malyshev, Dmitri. 2015. "The Eurasian economic Union: development prospects". *Central Asia and the Caucasus* 2: 7–16.
- Nechkin, Andrei V. 2016. *Constitutional and legal status of the governments of the countries of the Commonwealth of Independent States (comparative study)*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Nechkin, Andrei V. 2018. *Forms of government in the countries of the Commonwealth of Independent States*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Nesmeianova, Svetlana E. 2010. "Concept and structure of constitutional-law status of agency of state power (at the example of the constitutional court of the RF)". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 7: 5–9. (In Russian)
- Potemkina, Olga Y. 2018. "European Union — Eurasian Economic Union: Cooperation or competition?" *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN* 4: 6–10.
- Sadokhina, Nataliia E. 2013. "Dualism of government form in modern states". *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki. Pravo* 12: 440–445. (In Russian)
- Toporkova, Marina K. 2004. "Constitutional and legal status of members of the Government of the Russian Federation". PhD Thesis in Law, Akademiia upravleniia MVD Rossii. (In Russian)
- Zaznaev, Oleg I. 2008. "Superpresidential systems in the post-Soviet space". *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Gumanitarnye nauki* 7: 16–30. (In Russian)

Received: July 3, 2021

Accepted: October 28, 2022

Authors' information:

Oleg A. Kozhevnikov — Dr. Sci. in Law, Professor; jktu1976@yandex.ru

Andrey V. Nechkin — PhD in Law, Associate Professor; super.nechkin@gmail.com