**Содержание**

Введение

Глава I. Исполнительная власть и место Правительства РФ в системе разделения властей

§1. Понятие исполнительной власти

§2. Органы исполнительной власти: понятие и система

§3. Место Правительства Российской Федерации в системе разделения властей

Глава II. Формирование и структура Правительства Российской Федерации. Распределение обязанностей и особенности правового статуса членов Правительства

§1. Формирование, структура Правительства РФ и распределение обязанностей в составе Правительства

§2. Должностные ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации

1. Полномочия по руководству органами исполнительной власти

2. Полномочия в сфере разработки и исполнения законов

3. Полномочия в сферах внешней политики и обороны

4. Полномочия в сфере бюджетно-финансовой и хозяйственной деятельности

§2. Нормоустанавливающая деятельность и акты Правительства РФ

§3. Ответственность Правительства Российской Федерации

Заключение

Список использованных источников и литературы

**Введение**

Актуальность темы очевидна. В условиях преобразований, проводимых в России в политической, экономической и социальной сферах, перестраивается и исполнительная власть, по-прежнему выполняющая огромный объем работы в сфере управления государственными делами.

Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть в стране и возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) принят 17 декабря 1997 г.

В основе деятельности Правительства РФ лежат верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластие, федерализм, функциональное разделение властей, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Состояние дел в сфере деятельности Правительства РФ освещается во всех средствах массовой информации: в политических ток-шоу, на радио; ему посвящено немало научных исследований. И все же, анализируя монографические источники, можно прийти к выводу, что тема эта пока исследована недостаточно.

Цель и задачи дипломной работы. Цель исследования состоит в том, чтобы на основе современной правовой науки, действующего законодательства и соответствующей практики комплексно проанализировать проблемы конституционно-правового регулирования исполнительной власти в России. В работе рассмотрены вопросы современного состояния исполнительной власти, структура и система, уточнены категориальный аппарат Правительства РФ, статус и ранг его членов.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере функционирования и реформирования исполнительной власти Российской Федерации, при взаимодействии различных уровней в рамках конституционно закрепленной модели разделения властей.

Предметом дипломного исследования является: совокупность юридических норм, закрепляющих конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации, систему, структуру, правовое положение его членов, порядок его организации и деятельности, действующее законодательство в сфере исполнительной власти, практика его применения.

В дипломной работе нашли отражения взгляды известных ученых-конституционалистов и политологов, которые имеют особое значение для рассмотрения вопроса о формировании Правительства, а также его значимости для демократического правового государства.

Работа состоит из трех глав.

В первой главе уделяется внимание сущности исполнительной власти, месту Правительства РФ в ее системе.

Вторая глава посвящена анализу состава и порядка формирования Правительства, здесь же будут рассмотрены ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства.

В третьей главе рассмотрен вопрос о компетенции Правительства.

В работе использованы положения Конституции Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты, комментарии законодательства, учебная и монографическая литература, публикации в периодических изданиях.

**Глава I. Исполнительная власть и место Правительства РФ в системе разделения властей**

**§1. Понятие исполнительной власти**

В России строится правовое государство, которое должно установить собой систему органов и институтов, обеспечивающих нормальное функционирование гражданского общества на основе права, защиту прав и свобод каждого гражданина, подъем экономики и духовный прогресс народа.

Сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции, конституционных и текущих законах. Государственная власть опирается на государственный аппарат, материальные ресурсы, денежные средства, механизмы убеждения и принуждения. При этом она должна обладать легитимностью и общественным признанием.

Согласно ст. 10 и 11 Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципа разделения властей — на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти ее субъектов[[2]](#footnote-2).

Функциями органов законодательной власти являются: законодательная, то есть подготовка и принятие законов, и контрольная — в отношении органов исполнительной власти в тех пределах, которые установлены Конституцией (ст. 101, 103, 114).

Органы судебной власти призваны в соответствии со ст. 118 Конституции рассматривать конституционные, уголовные, гражданские и административные дела. Кроме того, судебная власть осуществляет контроль за законностью в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, представителей власти. Порядок реализации этой функции определен законом.

Что же касается исполнительной власти, то на эту ветвь государственной власти возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата. Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлены Правительству Российской Федерации, федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных должностных лиц[[3]](#footnote-3).

Деятельность указанных органов по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством ранее называлась государственным управлением.

После юридического закрепления разделения государственной власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную — вместо понятия «государственное управление» употребляется понятие «исполнительная власть».

Наиболее целесообразным, на наш взгляд, представляется подход к проблеме исполнительной власти с позиции теории разделения властей, которую можно понимать следующим образом. Источником суверенитета является народ, ему принадлежит (должна принадлежать) вся полнота власти. Народовластие лишь в небольшом объеме осуществляется непосредственно с помощью институтов прямой демократии. В основном общие дела пока решает государство, которое народ создает, оплачивает и которому народ делегирует свою власть. Оно становится самой могущественной социальной организацией, распоряжающейся огромными ресурсами, опирающийся на мощный аппарат принуждения.

Исторический опыт учит, что сосредоточение государственной власти в одних руках ведет к деспотизму, диктатуре, тоталитаризму, поэтому ее следует разделить. Такое разделение необходимо, чтобы недостатки высших руководителей не стали пороками всего государства, всей страны. Должны быть созданы достаточно самостоятельные и сильные подсистемы государственного аппарата: законодательная, исполнительная и судебная. Необходимо, чтобы эти власти сотрудничали, дополняли друг друга, но при этом в определенной степени были независимы, имели возможность контролировать, влиять одна на другую. Система сдержек и противовесов препятствует излишней концентрации власти, неправильному ее использованию, способствует установлению основанных на законе отношений государства с гражданским обществом, с каждым человеком. В результате создаются условия для обеспечения прав и законных интересов граждан, развития гражданского общества, становления правового государства.

В России принцип разделения властей впервые закреплен Конституцией РФ 1993 г., в ст. 10 которой сказано: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Поскольку исполнительная власть — одна из властей, то при ее характеристике целесообразно выяснить сначала место исполнительной власти в системе властей, т.е. определить взаимоотношение с другими властями.

Само название рассматриваемой власти — «исполнительная» говорит о том, что ее задача — исполнять предписания представительной власти в лице законов, указов и иных правовых актов.

Однако, когда эти взаимоотношения строятся на основе принципа разделения властей, не должно допускаться возможности поглощения одной власти другой, иначе говоря, не должно быть требования всевластия представительных органов в отношении других властей.

В этих целях определены следующие основные организационно-правовые начала взаимоотношений законодательной и исполнительной властей:

1. каждая власть имеет точно определенную компетенцию без права той или иной власти вмешиваться в полномочия другой;
2. приостанавливать и отменять акты исполнительной власти законодательная власть вправе только в случае противоречия их Конституции и закону; не допускается отмена актов исполнительной власти по мотивам их нецелесообразности;
3. осуществляется взаимоконтроль представительной и исполнительной властей с той же, опять, целью, дабы одна власть не превысила своих полномочий в отношении другой;
4. гарантией же названных взаимоотношений между властями служит власть судебная, которая уполномочена разрешать споры между ними на основе Конституции, — как в центре, так и на местах.

Такое положение исполнительной власти в системе властей определяется Конституцией и законодательством, когда структура центральной власти базируется на принципе разделения властей в правовом государстве.

Исполнительная власть — вторичная подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный предметный и организующий характер, на которую возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами, имеющими возможность, в случае необходимости, самостоятельно осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата.

Объясняя функциональную природу деятельности исполнительной власти, мы тем самым раскрываем ее содержание.

В юридической литературе чаще всего функция понимается в двух смыслах:

1. Функция связывается с объектом административного воздействия (предметный подход). Соответственно различают такие функции исполнительной власти:
2. Обеспечение безопасности личности, общества, государства:

* обеспечение обороны;
* обеспечение общественного порядка;
* осуществление разведки и контрразведки;
* обеспечение охраны государственной границы и др.

1. Обеспечение развития экономики, осуществление административно-хозяйственной деятельности:

* руководство промышленностью;
* руководство транспортом;
* руководство сельским хозяйством;
* сбор налогов;
* содействие развитию предпринимательства;
* антимонопольная деятельность и др.

1. Обеспечение реализации социальной политики государства:

* организация образования;
* организация здравоохранения;
* организация научных исследований;
* организация социальной защиты и др.

1. Осуществление связей с другими государствами, с международными организациями (политических, экономических, культурных, научных, спортивных и т.д.).
2. Функция понимается как один из общих способов организации административного воздействия исполнительной власти на подвластных (инструментальный подход). В литературе такие функции чаще всего называют общими функциями управления.

Общие функции — это всеобщие, типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды административной деятельности вообще. Каждая общая функция объективно необходима. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией.

К числу общих функций можно отнести: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работу с кадрами, учет, контроль и др. Организовывать, осуществлять исполнительную власть — это значит прогнозировать, планировать, контролировать и т.д. Каждый субъект административной власти осуществляет несколько или хотя бы одну функцию.

Функциональное разделение труда закрепляется структурно, т.е. создаются особые звенья, которые занимаются планированием, учетом, контролем и т.д. Организационная обособленность — важный признак развитой и значительной по объему функции.

Поскольку общие «беспредметные» функции — это всего лишь научная абстракция, а в реальной жизни определенные субъекты воздействуют на конкретные объекты особым образом, то общие функции в реальной жизни конкретизируются, приобретают специфические черты. Так, существует не контроль вообще, а финансовый, внутриведомственный контроль, инспектирование и т.д. Особенности объектов и субъектов, их взаимоотношений, внешней среды серьезно влияют на административные функции, видоизменяют их, наполняют конкретным содержанием, обусловливают многообразие форм осуществления.

Отмечая специфику каждой общей функции, ее структурную обособленность, необходимо подчеркнуть, что в то же время все они являются частями одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство осуществляющего их субъекта. Каждая часть активно взаимодействует с целым, а также с другими частями. Административная деятельность — целостная система, комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных функций.

Следует различать три группы общих функций:

1. Ориентирование системы:

* прогнозирование (предвидение изменений в развитии событий или процессов на основе имеющейся информации);
* анализ (обработка и осмысление информации, осуществляемые с целью изучения объекта управления, а в последствии оказания на него соответствующего управляющего воздействия);
* планирование (определение направлений, целей, задач и возможных результатов управленческой деятельности);
* нормативное регулирование (установление правового режима какой-либо деятельности и функционирования соответствующих структур);
* методическое руководство.

1. Обеспечение системы:

* кадровое обеспечение;
* материально-техническое обеспечение;
* финансовое обеспечение;
* организационно-структурное обеспечение (создание организаций, их структурных подразделений, реорганизация системы, распределение, перераспределение полномочий и т.д.);
* информационное обеспечение;
* правоприменительное обеспечение.

1. Оперативное руководство системой:

* непосредственное регулирование деятельности (на транспорте этим занимаются диспетчерские службы, в вузах — учебные отделы, в воинских частях — штабы. Они составляют графики, расписания, производят замены и т.д.);
* учет (систематический сбор сведений);
* контроль (проверка фактического положения дел с целью выявления и устранения отклонений в исполнении законов, планов, программ и принятия мер к нарушителям установленного порядка);
* оценка (всей работы, отдельных работников; выполнения конкретных заданий и т.д.) и применения мер воздействия (поощрения, наказания и др.).

Осветив функциональную природу деятельности исполнительной власти, мы раскрыли ее содержание.

Как было сказано выше, раскрыть содержание деятельности можно двояким образом: через перечисление объектов воздействия (предметный подход) и через перечисление способов воздействия (инструментальный подход). При определении компетенции органов исполнительной власти (государственной и муниципальной) используются одновременно оба подхода. Например, закрепляются полномочия по учету, контролю и определяются объекты контроля, учета.

Общие функции конкретизируются (персонифицируются) в функциях отдельных органов, должностей. Это обстоятельство лежит в основе определения компетенции структурных единиц.

власть правительство исполнительный

**§2. Органы исполнительной власти: понятие и система**

Очевидно, что если речь идет об исполнительной власти, о государственной деятельности по ее практической реализации, неизбежен вопрос о том, какому именно звену государственно-властного механизма, построенному на началах разделения властей, поручается такого рода деятельность. До того как Конституция РФ установила, что государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), данный вопрос решался достаточно просто: на различных уровнях государственной организации была построена и соответствующим образом функционировала система органов государственного управления. Она полностью соответствовала одному из ведущих проявлений государственной власти, а именно — государственно-управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой наряду с законодательной и судебной.

Соответственно органы государственного управления в центре и на местах являлись основными субъектами административного права или же носителями административной правосубъектности. Иначе говоря, государственное управление как самостоятельный вид деятельности государства по реализации своих задач и функций имело специального, конституционно закрепленного субъекта.

Теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Так, ч. 2 ст. 77 Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

Республики, входящие в состав РФ самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти, включающую и органы исполнительной власти. Так, в ст. 99 Конституции Республики Татарстан[[4]](#footnote-4) записано, что Кабинет Министров Республики — Правительство — является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики.

В уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов.

Действующее российское законодательство, наряду с широким использованием термина «органы исполнительной власти», часто содержит упоминания об «исполнительных органах»[[5]](#footnote-5), о «государственных органах управления».

Наконец, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999г.[[6]](#footnote-6) допустил возможность использования в одном значении терминов «исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и «органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Представляется, что в таком же значении могут характеризоваться и все органы исполнительной власти, включая федеральные.

Очевидно, что во всех случаях речь идет об одном и том же, а именно — о субъектном выражении исполнительной власти, т.е. тех государственных органах, в чью компетенцию входит практическая реализация ее задач, функций и полномочий. Используя современную конституционную терминологию, мы говорим в подобном смысле о субъектах исполнительной власти или же, что по своей сути адекватно — об органах исполнительной власти. Налицо тождественность понятий «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти».

При этом, однако, следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных предприятий и учреждений, а также общественных объединений.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем:

1. По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. Подобное ограничительное их понимание приводит к необоснованному выводу о том, что якобы органы исполнительной власти функционируют только на уровне РФ и ее субъектов. Опровержение такого вывода содержится как в федеральном законодательстве, так и, в особенности, в законодательстве субъектов Федерации (например, нормы о территориальных и местных исполнительных органах), В то же время Конституция РФ не содержит нормы, по содержанию которых можно было бы судить о том, какие именно государственные органы являются субъектами исполнительной власти. По смыслу же ст. 110 Конституции исполнительную власть в стране осуществляет только Правительство РФ, что вообще снимает вопрос об иных органах исполнительной власти, которые, тем не менее, фактически существуют.
2. Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особой функциональной нагрузкой, суть которой заключается в практической реализации задач и функции исполнительной власти в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Соответственно своему специфическому, т.е. исполнительному, назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.
3. Органы исполнительной власти являются носителями определенного объема государственно-властных (юридически властных) полномочий. Эти полномочия выражаются, прежде всего, в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т.е. внесудебного, принуждения). Наличие определенного объема юридически-властных полномочий, выражаемых вовне, т.е. за пределами данного органа, — наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны, они подзаконны, но предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно — юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

1. Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций, в числе которых действуют также государственные учреждения и предприятия. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

На существующих сейчас государственных предприятиях и в государственных учреждениях также в определенном объеме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях «самоорганизации», т.е. в интересах нормальной работы предприятия, учреждения.

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных организаций, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций.

Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

1. Исполнительные органы также представляют собой определенные трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определенной организационной структуры. Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение объема полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую государственную должность государственной службы. Именно государственные служащие составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов).
2. Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией; последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например. Правительства РФ), либо в нормах конституций и уставов субъектов РФ, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, обязанности, полномочия и ответственность.

В ее рамках исполнительные органы совершают юридически значимые действия, выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой (установление правил поведения), правоисполнительной (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительной (наблюдение за правильностью проведения в жизнь правовых норм) деятельности.

1. Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе, естественно, исполнительными органами не являющиеся.
2. Каждый орган исполнительной власти имеет определенный для него действующим законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства РФ.
3. Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном действующим законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, главами республик, входящих в состав РФ, либо по представлению глав администрации краев, областей и т.п. соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об административной правосубъектности органов исполнительной власти (исполнительных органов), или же органов государственного управления.

Орган исполнительной власти — структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.

В Конституции РФ ничего не говорится о системе федеральных органов исполнительной власти. Однако она определена в указах Президента РФ, согласно которым установлена система федеральных органов исполнительной власти, включающая Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти: федеральные службы, федеральные агентства[[7]](#footnote-7).

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляется Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленных за ним Конституцией РФ и законами, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ.

Статусу каждого органа исполнительной власти соответствует порядок назначения его руководителей. Так, федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Назначения на должность и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, кроме федеральных министров и руководителей органов, подведомственных Президенту РФ, осуществляется Правительством РФ[[8]](#footnote-8).

**§3. Место Правительства Российской Федерации в системе разделения властей**

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1 Федерального Конституционного закона РФ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации[[9]](#footnote-9).

Конституция РФ вверяет Правительству реализацию полномочий исполнительной власти как одной из самостоятельных и независимых ветвей государственной власти.

Правомерно поэтому обозначить статус Правительства как высшего органа исполнительной власти Российской Федерации, действующего в пределах и рамках конституционных полномочий. Обратим в этой связи внимание на формулировку ст. 1 Закона о Правительстве. В этой статье Правительство РФ названо высшим исполнительным органом государственной власти РФ и подчеркивается, что оно является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Правительство является органом общей компетенции, поскольку обеспечивает общее руководство отраслями хозяйства, социально-культурной и административной деятельностью. Таким образом, Правительство РФ осуществляет государственное управление в непосредственном смысле этого слова[[10]](#footnote-10).

Статус Правительства РФ, осуществляющего исполнительную власть, более четко можно определить, рассматривая его взаимодействие с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами.

Закон о Правительстве РФ в соответствии со ст. 80 Конституции РФ провозглашает, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти. Согласно ст. 80 Конституции Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, что обусловливает обязанность Правительства обеспечивать реализацию этой политики. Президент Российской Федерации, не являясь главой Правительства, тем не менее, оказывает решающее влияние на его деятельность, так как от него, в конечном счете, зависит назначение Председателя Правительства, формирование состава Правительства и всей системы федеральных органов исполнительной власти. Президент вправе контролировать деятельность Правительства и в установленных Конституцией случаях отменять принятые им правовые акты.

Отметим также особые полномочия Президента РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращением чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, упомянутые в ст. 32 Закона о Правительстве РФ, и некоторых других федеральных органов исполнительной власти, упомянутых в указах Президента РФ (Министерство юстиции РФ, Федеральная служба безопасности РФ, ФСО России и др.). Руководители федеральных министерств в силу Конституции РФ входят в состав Правительства РФ в качестве полноправных его членов. Закон предписывает Правительству РФ координировать деятельность этих органов.

Указами Президента РФ об утверждении Положения о Государственном Совете Российской Федерации[[11]](#footnote-11), об утверждении Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе[[12]](#footnote-12) определены основные линии взаимоотношений Правительства Российской Федерации с этими институтами президентской власти.

Государственный Совет, в частности, вправе обсуждать вопросы, касающиеся исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации; обсуждать информацию Правительства Российской Федерации о ходе выполнения федерального бюджета. В функции полномочного представителя Президента в федеральном округе входит контроль за исполнением актов Правительства Российской Федерации, согласование кандидатур на назначение должностных лиц в пределах федерального округа, если назначение этих лиц осуществляется Правительством, и т.п.

В свою очередь Правительство приняло постановление о взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента в федеральных округах[[13]](#footnote-13).

Во взаимоотношениях с Федеральным Собранием, представляющим законодательную ветвь государственной власти, Правительство руководствуется принципом разделения властей и определенной самостоятельностью в осуществлении своих функций.

Отношения Правительства с палатами Федерального Собрания основываются на нормах ст. 94, 101-104, 106 Конституции. Более подробно процедуры осуществления контактов палат и Правительства определены в главе VI Закона о Правительстве РФ (ст. 36-41), Регламентом Государственной Думы[[14]](#footnote-14), Регламентом Совета Федерации[[15]](#footnote-15) и Регламентом Правительства Российской Федерации[[16]](#footnote-16).

Контакты Правительства с палатами Федерального Собрания осуществляются по следующим основным линиям:

1. Государственная Дума дает согласие на назначение Председателя Правительства;
2. Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству, а Председатель Правительства вправе поставить перед Думой вопрос о доверии Правительству;
3. Правительство, являясь субъектом законодательной инициативы, вправе вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, а Государственная Дума согласно ст. 104 Конституции обязана посылать на заключение Правительства законопроекты о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов и другие законопроекты, если они предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;
4. Правительство РФ может направлять в палаты Федерального собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах;
5. Правительство РФ назначает официальных представителей для представления в палатах внесенных им законопроектов, а также своих полномочных представителей в палатах Федерального Собрания;
6. члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат;
7. Правительство разрабатывает проект федерального бюджета, вносит его в Государственную Думу и участвует в согласительных процедурах и обсуждении бюджета, информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета, а также представляет необходимую информацию Счетной палате Российской Федерации;
8. Федеральное Собрание вправе контролировать деятельность Правительства по вопросам исполнения бюджета, а также по другим вопросам, если об этом специально упомянуто в федеральном законе. Закон о Правительстве РФ устанавливает обязанность членов Правительства РФ присутствовать по приглашению палат Федерального Собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 38); рассматривать письменные обращения комитетов и комиссий палат и сообщать им о принятых мерах в согласованные сроки (ст. 40). В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[17]](#footnote-17) Правительство Российской Федерации и его члены обязаны рассматривать запросы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, а также парламентские запросы и представлять на них ответы в согласованные сроки.

В Законе о Правительстве РФ (ст. 42) определены основы взаимоотношений Правительства и органов судебной власти, указано, что Правительство в пределах своих полномочий обеспечивает финансирование судов только из федерального бюджета и возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Правительство обязано обеспечивать исполнение судебных решений[[18]](#footnote-18).

При рассмотрении взаимоотношений Правительства Российской Федерации с судебной властью следует учитывать возможность судебного контроля за законностью его нормативных и ненормативных правовых актов. Конституционный Суд Российской Федерации вправе в соответствии со ст. 125 Конституции РФ решать вопрос о том, соответствует ли нормативный правовой акт Правительства Конституции.

В случае признания неконституционным акта Правительства Российской Федерации, Президенту Российской Федерации поручается не позднее двух месяцев со дня принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации отменить такой акт.

Отметим также, что Правительство Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о конституционности федерального закона или соответствующего нормативного акта субъекта Российской Федерации.

Нормативные и ненормативные акты Правительства Российской Федерации могут быть оспорены в Верховном суде Российской Федерации (см. ст. 27, 245-285 ГПК Российской Федерации), в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (см. ст. 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», статьи 34, 189-201 АПК Российской Федерации).

**Глава II. Формирование и структура Правительства Российской Федерации. Распределение обязанностей и особенности правового статуса членов Правительства**

**§1. Формирование, структура Правительства РФ и распределение обязанностей в составе Правительства**

Конституция РФ предопределяет коллегиальный состав Правительства РФ и, следовательно, коллегиальную форму принятия им наиболее важных решений.

Статья ПО Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Состав Правительства Российской Федерации зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период. Правительство возглавляет его Председатель.

Состав Правительства РФ определен в ст. 6 Законом о Правительстве. Все лица, входящие в состав Правительства именуются членами Правительства. Порядок назначения на должность и освобождения от должности членов Правительства, ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства подробно регламентированы статьями 7-11 Закона о Правительстве, а также статьями 111, 112, 116, 117 Конституции РФ.

Правительство РФ возглавляет Председатель Правительства.

Непосредственно Председателю подчинены заместители Председателя. В соответствии с Указом Президент РФ от 24 сентября 2007 года № 1247 Председателя Правительства РФ имеет пять заместителей Председателя Правительства РФ, в том числе двух первых заместителей, Руководителя Аппарата Правительства РФ — Заместителя Председателя Правительства РФ, а также Заместителя Председателя Правительства РФ — Министра финансов РФ[[19]](#footnote-19).

Указом Президента РФ от 17 октября 2001 года № 1232 в целях усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики введена должность министра Российской Федерации[[20]](#footnote-20). Кроме указанных лиц, состав Правительства РФ входят федеральные министры.

В юридической литературе не раз отмечалась двойственность (дуалистичность) системы исполнительной власти. Фактически сложилось разделение полномочий исполнительной власти между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Закон отводит Председателю Правительства определяющую роль в направлении деятельности Правительства Российской Федерации и организации его работы, избегая для характеристики его полномочий термина «руководить». Между тем есть достаточные основания утверждать, что Председатель именно руководит деятельностью высшего органа исполнительной власти. Не лишено оснований и обращение к лингвистическому толкованию терминов.

Словарь русского языка С.И. Ожегова термины «руководить» и «возглавлять» толкует следующим образом: «возглавлять» — стать во главе чего-нибудь, взять на себя руководство чем-либо[[21]](#footnote-21); «руководить» — направлять чью-либо деятельность[[22]](#footnote-22). Таким образом, возглавлять Правительство означает руководить его деятельностью. Поскольку руководство деятельностью Правительства Российской Федерации, осуществляющего исполнительную власть, возложено на Председателя Правительства Российской Федерации, можно утверждать, что именно он руководит исполнительной властью в России.

Статус Председателя Правительства Российской Федерации имеет значительные особенности, которые обусловлены его конституционно-правовым положением. Прежде всего, этот статус значительно полнее определен непосредственно в Конституции Российской Федерации, тогда как статус других членов российского Правительства в Конституции лишь упоминается, а определен главным образом в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Это подчеркивается, прежде всего, конституционной процедурой назначения на должность главы Правительства Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 111 Конституции России Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что выбор предоставляемой Государственной Думе Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации[[23]](#footnote-23).

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации[[24]](#footnote-24).

Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации могут быть разделены на те, что принадлежат ему как Председателю Правительства, единолично осуществляющему полномочия от имени Правительства Российской Федерации, и те, которые он выполняет будучи членом Правительства Российской Федерации.

Статьей 28 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлен перечень вопросов, решения но которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства. По остальным вопросам Председатель Правительства осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации самостоятельно, что позволяет говорить обисключительной, специфической роли руководителя Правительства, о том, что его статус выше других членов Правительства Российской Федерации. Правомерно ли при этом говорить о том, что принцип коллегиальности Правительства Российской Федерации юридически признается, нофактически все больше утрачивается[[25]](#footnote-25)?

Современный ответ на этот вопрос поможет дать, в частности, анализ конституционного права Председателя Правительства Российской Федерации представлять на должность других членов Правительства — заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, что предусмотрено ч. 2 ст. 112 Конституции Российской Федерации и ст. 24 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Смысл указанных статей позволяет утверждать, что без Председателя Правительства Российской Федерации вопрос о кандидатурах на вышеуказанные должности не решается.

Таким образом, Председатель Правительства подбирает кандидатуры тех, кто будет входить с ним в состав Правительства Российском Федерации, и предлагает их Президенту Российской Федерации. Правда, форму, в которой осуществляется представительство, закон не уточняет. Окончательное решение о назначении на должность указанных лиц принимает Президент Российской Федерации, который может и не согласиться с предложенными кандидатурами. Механизма разрешения возможных разногласий по данному вопросу между Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации в законодательстве нет и не должно быть именно потому, что Президент Российской Федерации назначает членов Правительства, включая его Председателя. Можно говорить лишь о разрешении разногласий в рабочем порядке, т.е. о согласования кандидатур членов Правительства Российской Федерации.

К конституционным полномочиям Председателя Правительства Российской Федерации относится его исключительное право ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Это может быть связано с общим вопросом — одобрением его программы — либо с принятием конкретного законопроекта. Одним изрезультатов постановки такого вопроса, согласно ч*.* 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации может стать решение Президента Российской Федерации об отставке Правительства Российской Федерации. Часть 1 той же статьи предусматривает еще один вариант отставки Правительства: Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Поскольку, как верно замечено, право Правительства Российской Федерации подать в отставку является едва ли не единственным средством выражения его несогласия с Президентом Российской Федерации, можно утверждать, что это право предоставлено именно Правительству Российской Федерации как коллегиальному органу.

Серьезные сомнения поэтому вызывает утверждение, что Председателю Правительства Российской Федерации предоставлено право единолично принимать решение об отставке Правительства. Действительно, Председателю Правительства Российской Федерации предоставлено право по ряду вопросов принимать единоличные решения от имени Правительства. Однако это не позволяет расширительно толковать полномочия Председателя, прямо не оговоренные в законе. Принимать решение об отставке Правительства Российской Федерации предоставлено самому Правительству, а не его руководителю. Правда, не оговорена форма, в которой должна быть выражена эта отставка. Исходя из утверждения, чтоэто решение должно приниматься Правительством, наиболее правильной формой следует считать Постановление Правительства Российской Федерации.

Следует особо выделить и подробнее остановиться еще на одном исключительном полномочии Председателя Правительства Российской Федерации, а именно — на временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации, предусмотренном ч. 1 ст. 92 Конституции Российской Федерации. Институт исполняющего обязанности Президента Российской Федерации позволяет говорить о возможном «двойном статусе Председателя Правительства Российской Федерации. В российской практике этот институт был востребован дважды: в 1996 г, и в 1999 г. 19 сентября 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федерации №1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации», в котором Президент Б.Н. Ельцин установил, что в связи с предстоящей ему хирургической операцией Председатель Правительства Российской Федерации B.C. Черномырдин приступает к временному исполнению обязанности Президента Российской Федерации с момента, определяемого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации[[26]](#footnote-26). 6 ноября 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федераций о прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации № 1535[[27]](#footnote-27). В Указе обращает на себя внимание следующее обстоятельство: устанавливается прекращение временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации с 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 г. Возникает вопрос о времени подписания данного Указа Президентом Российской Федерации. В отличие от 1996 г. в 1999 г. исполнение полномочий Президента Российской Федерации возлагалось на Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина в связи с прекращением Б.Н. Ельциным исполнения полномочий Президента Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации обладает рядом представительских функций. Согласно ст. 24 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» он представляет Правительство Российской Федерации внутри и за пределами ее территории. Следует уточнить, что Председатель Правительства обладает правом представлять лишь Правительство Российской Федерации, но никак не Россию в целом, которую согласно ч. 4 ст. 80 Конституции Российской Федераций представляет Президент Российской Федерации. Думается, право представлять Российскую Федерацию внутри страны и за рубежом возможно для Председателя Правительства Российской Федерации только в случае, когда он временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации.

Представительские функции Председателя Правительства Российской Федерации заключаются, в том, что он вправе вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий, что предусмотрено ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-Ф3[[28]](#footnote-28).

До конца не разрешена проблема разграничения полномочий между Правительством Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации по вопросам заключения международных договоров Российской Федераций. Согласно ст. 28 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» к исключительному ведению Правительства Российской Федерация относится рассмотрение вопросов заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации. Таковыми можно считать представление рекомендаций и предложений о заключении международных договоров, принятие решений о проведении переговоров о подписании международных договоров, их занесение на ратификацию.

К представительским функциям Председателя Правительства Российской Федерации, согласно его статусу, относится право представлять Правительство Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания, органами государственной власти субъектов Федерации. Уточнение этих функций содержится в Регламенте Правительства Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260[[29]](#footnote-29). Во взаимоотношениях главы государства и главы Правительства предусмотрела обязанность Председателя Правительства Российской Федераций систематически информировать главу государства о работе Правительства Российской Федерации. Термин «систематически» означает регулярность и предполагает определенную периодичность.

Таким образом, среди членов российского Правительства Председатель занимает исключительное положение. Такой вывод обосновывается следующими обстоятельствами:

* из всех членов Правительства Российской Федерации непосредственно Конституция Российской Федерации заметно более полно определяет только статус Председателя Правительства Российской Федерации;
* Председатель Правительства Российской Федерации назначается на должность прежде, чем будут сформировано Правительство Российской Федерации в целом;
* Председатель Правительства Российской Федерации участвует в формировании как состава самого Правительства, так и в определении контуров структуры федеральных органов исполнительной власти;
* руководителю Правительства Российской Федерации предоставлена конституционная возможность исполнения обязанностей Президента Российской Федерации;
* по ряду вопросов Председатель Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации;
* отставка Председатели Правительства Российской Федерации всегда влечет обязательную отставку Правительства Российской Федерации.

Важное место среди членов Правительства Российской Федерации занимают первый заместитель и заместители председателя Правительства, которые согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации также входят в его состав. Известно мнение, что структура Правительства в настоящее время основывается на организационно-управленческом статусе заместителей председателя Правительства, которые осуществляют комплексное регулирование определенных отраслей и сфер деятельности, а в качестве основного объекта их распорядительного воздействия выступают все федеральные органы исполнительной власти, в том числе и федеральные министерства.

Исключительным полномочием заместителя главы Правительства Российской Федерации является исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации. Статья 8 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает два основания для возникновения случая реализации этого полномочия: временное отсутствие Председателя Правительства Российской Федерации и освобождение егоот должности.

Механизм возложения исполнения обязанностей в обоих случаях различен. В случае временного отсутствия руководителя Правительства его обязанности исполняет один из заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. Эти обязанности распределяет Председатель Правительства Российской Федерации, а значит, назначение исполняющего обязанности входит вего компетенцию.

В случае же освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерация исполнение обязанностей по этой должности одному из заместителей Председателя поручает Президент Российской Федерации на срок до двух месяцев. Как видно, Президент Российской Федерации вданном случае не связан в принятии подобного решения распределением обязанностей, установленным между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2000 г. № 834 «Об исполнении обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации» В.В. Путин в связи свступлением в должность Президента Российской Федерации возложил исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации на первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Министра финансов РФ М.М. Касьянова.

Надо признать, что закон достаточно скупо регулирует порядок исполнения обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации. Поэтому, говоря о правовом статусе исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации, необходимо комплексно подходить к оценке всего нормативно-правового массива, регулирующего деятельность как Председателя Правительства Российской Федерации, так и его заместителей.

В соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституций Российской Федерации в состав российского Правительства, кроме Председателя и его заместителей, входят федеральные министры. Для них, так же как и для других членов Правительства Российской Федерации, предусмотрена конституционная процедура назначения на должность. Согласно этой процедуре она назначаются Президентом Российской Федерации но предложению Председателя Правительства Российской Федерации.

Можно согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что представляется оправданным с целью усиления контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации создать в нем специальную комиссию по назначению, которая бывысказывала свое мнение и рекомендации по кандидатурам членов Правительства перед их назначением[[30]](#footnote-30).

Министр — это родовое название руководителей наиболее важных и значимых органов исполнительной власти. При этом должность, с которой ассоциируется и которой по сути является должность министра, может именоваться по-разному, в зависимости от традиции в стране. Например, в Великобритании и США, а также некоторых других государствах, часть министров именуются государственными секретарями, а в Великобритании также еще и канцлерами[[31]](#footnote-31).

Процедура назначения федерального министра требует уточнения. До настоящего времени законодатель не уточнил, в какой именно форме осуществляется представление Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность федерального министра. Видимо, это делается путем направления Председателем Правительства Российской Федерации соответствующего письма на имя Главы государства. Напротив, присвоение так называемою «ранга министра» законом вообще не предусматривается. Если Президент Российской Федерации в целях повышения статуса государственного органа считает целесообразным наделить его руководителя полномочиями, т.е. статусом федерального министра, то в этом случае предлагалось бы именно назначать на должность министра, а не присваивать сомнительного с точки зрении закона «ранга министра» или предоставить ему возможность быть «на правах федерального министра», как, скажем, имеет место применительно к должности директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Одним из полномочий федеральных министров как членов Правительства Российской Федерации является участие в заседаниях Правительства с правом решающего голоса (п. 1 ч. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Эта же статья в ч. 2 уточняет, что Правительство Российской Федерации решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы.

В качестве руководителя федерального министерства, федеральный министр осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

* утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;
* вносит в Правительство Российской Федерации но представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;
* вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;
* вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;
* во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;
* имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;
* назначает па должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств, заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;
* назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Также достаточно актуален вопрос о членстве должностных лиц Правительства Российской Федерации в деятельности политических партий. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в качестве ограничения, связанного с пребыванием в составе Правительства РФ*,* не называет членство в какой-либо партии, а лишь устанавливает запрет на занятие должностей в общественном объединении.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. не запрещает членам Правительства Российской Федерации состоять в политической партии и заниматься политической деятельностью.

Более того, существует мнение о необходимости формирования Правительства Российской Федерации по партийному списку, а именно: члены Правительства должны представлять интересы партий в исполнительной власти, Даже в юридической науке должности членов Правительства именуются политическими должностями. Думается, ныне существующий подход к проблеме вполне конструктивен. Законодательство о выборах скорректировало ситуацию и установило ограничения для лиц, участвующих в выборах, в связи с должностным и служебным положением. Соблюдение этих ограничений и должно явиться гарантией от возможных злоупотреблений должностного положения.

Принятие Федерального конституционного закона «О внесении изменений в статью 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»» вносит коррективы по данному вопросу[[32]](#footnote-32). Принятие этого закона направлено на уточнение права членов Правительства Российской Федерации являться членами политических партий.

Действующее законодательство устанавливает общее правило, согласно которому граждане Российской Федерации вправе вступать в политические партии. Это же правило действует в отношении лиц, запрещающие государственные и муниципальные должности, и лиц, находящихся па государственной и муниципальной службе — они могут быть членами политических партий.

При наличии в законодательстве приведенных выше ограничений (указанные лица не вправе использовать преимущества своего должностного положения или служебного положения винтересах политической партии, членом которой они являются) запрет, закрепленный в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», занимать должности в общественных объединениях, исключен как избыточный.

Ограничение снято, но остается в силе норма о недопустимости использования членами кабинета министров преимуществ должностного положения в интересах политических партии. Также остался еще один противовес — министры по-прежнему не могут быть связаны решениями партий при исполнении своих служебных обязанностей.

Исполнительная власть должна быть ответственна перед народом точно так же, как и власть законодательная. В этих целях приняты поправки в Закон о Правительстве. Действующий закон не запрещал министрам принадлежать к той или иной политической партии, но им возбранялось занимать какие-либо должности в общественных организациях, которыми являются и партии.

Решение данного вопроса находится в исключительном ведении Российской Федерации, поскольку вытекает из положений п. «г» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Немало вопросов вызывает статус должности главы Правительственного аппарата. В соответствии со ст. 47 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» аппарат Правительства Российской Федерации возглавляет Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации или федеральный министр. Как видно, данный Закон вводит еще одну так называемую «двойную» должность члена российского Правительства, которая опять же не предусмотрена ст. 110 Конституции Российской Федерации. Причем уже в действующей норме просматривается очевидная юридическая неточность. Получается, что возглавлять аппарат Правительства может либо Руководитель Аппарата Правительства — Заместитель Председателя Правительства Российской Федераций, либо только лишь некий федеральный министр. В последнем случае должность уже не двойная, а обычная, т.е. речь можно вести о том, что аппарат Правительства Российской Федерации может возглавлять, по сути дела, министр «без портфеля». При сохранении существующего подхода к определению статуса руководителя Правительственного аппарата, видимо, не лишним было бы внести все же уточнение и наряду с должностью «Руководитель аппарата Правительства Российской Федерации — Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации» ввести должность «Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации — федеральный министр», т.е. вторую так называемую «двойную» должность.

Возглавлять Аппарат Правительства Российской Федерации должен Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации или федеральный министр.

Важным направлением совершенствования системы исполнительной власти в России является уточнение правового статуса членов российского Правительства, одним из которых согласно действующему законодательству может быть федеральный министр, который как такового министерства не возглавляет, или как принято говорить министр «без портфеля». В отличие от постсоветской России, где такая должность является новшеством, во многих демократических государствах она давно признается нормой и на практике имеет весьма широкое распространение, когда речь заходит о членстве в Правительстве.

Заметный интерес представляет определение положения министра «без портфеля» среди членов российского Правительства. Министр «без портфеля» иногда характеризуется как должностное лицо, возведенное в ранг министра, которое является членом Правительства с правом решающего голоса на заседаниях Правительства[[33]](#footnote-33). Думается, что с таким подходом вряд ли можно согласиться. Следует четко разграничивать конституционно-правовой статус федеральное министра истатус лица, возведенного в ранг министра, как специальный административный статус отдельных должностных лиц в системе исполнительной власти.

В юридической литературе высказывалось мнение, что Конституция Российской Федерации 1993 г., сократит число должностных лиц, входящих в состав Правительства Российской Федерации, установила, что его члены должны быть в ранге. Не ниже федерального министра. При этом отмечается, что па практике в состав Правительства Российской Федерации включаются и должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства, а получившие ранг министра в связи с возложением на них специальных государственных функций в соответствии с указами Президента и вследствие этого входящие в состав Правительства Российской Федерации[[34]](#footnote-34). В качестве таких лиц названы, в том числе, министры «без портфеля».

Исключительно важным представляется вопрос о компетенции министра «без портфеля». В большинстве случаев назначения на соответствующую должность цель ее учреждения не уточнялась, а компетенция не определялась. С таким подходом вряд ли можно согласиться. Складывается впечатление, что нередко должность специально учреждалась под конкретную персоналию, обычно достаточно известного в стране политика, а не с целью решения той или иной социально значимой проблемы. В свое время такие назначения получали известные в прошлом политики — Р.Г. Абдулатипов, А.Я. Лившиц, К.Д. Лубенченко, Е.Г. Ясин. С их уходом незамедлительно упразднялись и соответствующие должности. Министерские должности обеспечивали политикам высокий представительский статус членов Правительства Российской Федерации. Однако а последнее время положение стало изменяться. Имеется в виду введение должности министра «без портфеля» для решения определенной задачи, исходя из которой определяется его компетенция. Например, Указом Президента от 25 ноября 2000 г. № 1944[[35]](#footnote-35) должность министра Российской Федерации была введена с целью координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по социально-экономическому развитию Чеченской Республики. В качестве дополнительного аргумента в пользу оправданности введения данной должности служит то, что после ее освобождения первоначально назначенным В.В. Елагиным, бывшим губернатором Оренбургской области, данная должность не была упразднена. Ее на основании Указа Президента Российской Федерации от 6 ноября 2002 г. № 1298 занял С.В. Ильясов. Известен даже случай, когда должность министра «без портфеля» сначала вводилась и лишь потом замещалась. Так, Указом Президента Российской Федерации от 17 октября 2001 г. № 1232 должность министра была введена с целью усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики. И лишь позднее, Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 1411 на нее был назначен В.Ю. Зорин. Причем в последних случаях едва ли не впервые полномочия министров «без портфеля» были прописаны весьма подробно.

Указ Президента Российской Федерации о формировании Военно-промышленной комиссии как постоянно действующего, организующего и координационного органа расставил акценты в персональной ответственности чиновников за реализацию программы по созданию новых вооружений и военной техники. Председателем созданной Комиссии является Заместитель Председателя Правительства — министр обороны.

Подводя итог исследованию конституционно-правового статуса членов Правительства Российской Федерации, можно констатировать, что норма. Конституции Российской Федерации о составе Правительства Российской Федерации указывает на возможность как различного численного состава Правительства России, так и «произвольного» включения в его состав лиц, руководителей иных, кромеминистерств, федеральных органов исполнительной власти, не обладающих статусом члена Правительства.

Подобная практика является с нашей точки зрения недопустимой.

Особо следует отметить, что в середине 90-х гг. XX в. Россия заимствовала зарубежный опыт формирования Правительства с участием министров «без портфеля». Особенности этой должности требуют уточнения правового статуса лиц, замещающих должности министров «без портфеля».

Для всех членов Правительства Российской Федерации предусмотрена конституционная процедура назначения на должность. Что же касается освобождения от должности в связи с обновлением избирательного законодательства освобождение от должностных обязанностей членов Правительства Российской Федерации должно рассматриваться не иначе как в качестве особого конституционно-правового состояния члена Правительства и не может отождествляться с уходом в так называемый предвыборный отпуск.

**§2. Должностные ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации**

Закон о Правительстве определяет правовые ограничения, касающиеся членов Правительств, а именно:

* запрет на совмещение должностей;
* запрет на занятие определенной деятельностью;
* запрет на получение материального вознаграждения от третьих лиц;
* запрет на использование служебного положения в личных целях.

Данные ограничения необходимы для обеспечения объективного, профессионального подхода членов Правительства к своей деятельности.

Запрет на занятие должностей членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатов выборных органов местного самоуправления напрямую связан с принципом разделения властей. Законодательная и исполнительная ветви власти должны быть независимыми. Занятие же лицом, представляющим одну ветвь власти, должности в рамках другой ветви власти полностью устраняет возможность независимости.

Так же в целях обеспечения объективности принимаемых решений и эффективного выполнения своей деятельности, запрещается членам Правительства занимать иные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Предпринимательской деятельностью, занятие которой запрещает часть третья статьи 11 Закона о Правительстве, является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (п. 3 ч. 1 ст. 2 ГК РФ).

Запрещается не только личное занятие предпринимательской деятельностью, но и осуществление ее через доверенных лиц. Поэтому следует признать порочной сложившуюся практику, при которой само должностное лицо только внешне соблюдает букву закона, но, на самом деле, за него предпринимательскую деятельность ведет его супруг, иной родственник или друг.

Члены Правительства так же не могут участвовать в управлении хозяйствующим субъектом вне зависимости от его организационно-правовой формы. В понятие «хозяйствующий субъект» входят юридические лица, предприниматели без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства.

Согласно ч. 1 ст. 48 ГК РФ, юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Предприниматель без образования юридического лица может осуществлять свою деятельность только после государственной регистрации в качестве такового.

Крестьянское (фермерское) хозяйство, согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»[[36]](#footnote-36), представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии.

Для обеспечения беспристрастности при осуществлении членами Правительства своей профессиональной деятельности, при вступлении в должность они должны передавать в доверительное управление принадлежащие им доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций. Под доверительным управлением следует понимать самостоятельную деятельность управляющего по наиболее эффективному осуществлению от своего имени правомочий собственника и (или) иных прав другого лица (учредителя управления) в интересах последнего или указанного им лица (выгодоприобретателя)[[37]](#footnote-37). На доли (вклады) подразделяется уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ. Хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере. Хозяйственные общества могут создаваться в форме акционерного общества, общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью. У акционерного общества, при этом, уставный капитал разделен на определенное число акций.

Порядок передачи долей (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций в доверительное управление, а так же осуществления самого доверительного управления установлен главой 53 ГК[[38]](#footnote-38). Доверительное управление имуществом члена Правительства продолжается все время пребывания его в составе Правительства Российской Федерации. Гарантом сохранности переданных в доверительное управление долей, (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций, выступает государство.

Поскольку все способы незаконного извлечения дохода в одной норме перечислить практически невозможно, закон устанавливает общий запрет на занятие какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. Из этого правила есть всего лишь несколько исключений: член Правительства может заниматься преподавательской, научной или иной творческой деятельностью.

Известно, что слова «педагог», «учитель», «преподаватель» являются синонимами, т.е. обозначают одно и то же понятие[[39]](#footnote-39). Следовательно, термины «преподавательская деятельность» и «педагогическая деятельность» следует рассматривать как тождественные или предельно близкие по значению. Педагог, преподаватель — это тот, кто занимается преподавательской и воспитательной работой[[40]](#footnote-40).

В Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»[[41]](#footnote-41) установлено, что педагогическая деятельность может осуществляться:

* в форме индивидуальной трудовой педагогической деятельности (ст. 48);
* в виде сотрудничества с образовательными учреждениями на контрактной основе в формах, предусмотренных уставами этих учреждений (ст. 53).

В соответствии со ст. 48 Закона об образовании индивидуальная трудовая педагогическая деятельность рассматривается как предпринимательская и подлежит государственной регистрации.

Незарегистрированная индивидуальная трудовая педагогическая деятельность запрещена.

Таким образом, право на занятие оплачиваемой преподавательской деятельностью член Правительства РФ может реализовать исключительно в виде сотрудничества с образовательными учреждениями, имеющими лицензию на ведение образовательной деятельности.

Определение научной деятельности дано в ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[[42]](#footnote-42).

Под научной (научно-исследовательской) деятельностью понимается деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. При этом имеются в виду:

1. фундаментальные научные исследования (экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды);
2. прикладные научные исследования (исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач).

Исходя из ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, предусматривающей свободу научного творчества, следует считать, что для занятия научной деятельностью в любой форме не требуется получения и подтверждения официального статуса научного сотрудника.

В соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона каждый член Правительства РФ независимо от ученых степеней и званий имеет право заниматься научной деятельностью, в том числе на возмездной основе, а также заключать договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности, организовывать научные, научно-технические, научно-просветительские общественные объединения или входить в их состав.

Что касается понятия «иная творческая деятельность», используемого в ст. 11 Федерального конституционного закона, то в законодательстве ее виды не определены. В литературе под творческой деятельностью понимается деятельность человека, направленная на создание качественно новых духовных и материальных ценностей[[43]](#footnote-43).

Следует иметь в виду, что члены Правительства РФ могут реализовать право на занятие оплачиваемой творческой деятельностью как на профессиональной, так и на непрофессиональной основе. Для этого не требуется официального статуса творческого работника. Профессиональный и непрофессиональный творческие работники равноправны в области авторского права и смежных прав на интеллектуальную собственность, охрану секретов мастерства, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства и т.д[[44]](#footnote-44).

Член Правительства не имеет права быть поверенным или представителем третьих лиц в органах государственной власти. Представительство, по смыслу Гражданского кодекса представляет собой основанное на законе, доверенности или акте уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления осуществление одним лицом (представителем) от имени и в интересах другого лица юридических действий. Поверенным именуется сторона в договоре поручения, которая обязуется совершить от имени и за счет другой стороны (доверителя) определенные юридические действия

Разрешение на представительство интересов другого лица членом Правительства означало бы возможность использования своего служебного положения в интересах частных лиц.

Устанавливая запрет на использование в неслужебных целях информации, средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенных только для служебной деятельности законодатель стремится к устранению корыстной заинтересованности в занятии поста члена Правительства, воспрепятствованию злоупотреблениям должностным положением.

По мнению ряда авторов, под указанный запрет подпадают также: использование на службе, но вне служебной необходимости, не по назначению, без соблюдения правил эксплуатации оргтехники, средств коммуникации; использование средств, выделенных на официальные расходы в личных целях[[45]](#footnote-45).

Зачастую гонорары за публикации и выступления являются замаскированной формой дачи взятки. Поэтому законодатель включил получение гонораров за публикации и выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации в число иных запретов.

По аналогичным причинам члену Правительства запрещено принимать вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха, подарки, не предусмотренные федеральным законом ссуды от физических и юридических лиц. Такой широкий спектр возможных «подношений» предусмотрен во избежание попадания члена Правительства в зависимость от каких-либо организаций, граждан, группировок, влияния эмоций, чувств в отношении дарителя на принимаемые решения.

Следует согласиться с авторами комментария к закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», полагающими, что вознаграждения считаются принятыми в связи с исполнением должностных обязанностей, если:

* в договоре дарения или в иных документах, связанных с вознаграждением, или на подарке указана должность лица, его принимающего;
* вознаграждение вручено по месту службы или во время участия гражданского служащего в мероприятиях, в которых он представляет соответствующий государственный орган;
* даритель прямо или косвенно заинтересован в управленческом решении, действии по реализации гражданским служащим своих должностных полномочий, либо в отсутствии такого действия, и при этом принявший вознаграждение в силу своей должности непосредственно осуществляет полномочия государственного органа или непосредственно участвует в осуществлении или в подготовке осуществления указанных полномочий.

Следует учитывать, что ст. 575 ГК РФ допускает обычные подарки, то есть подарки, цена которых не превышает установленных законом 5 минимальных размеров оплаты труда.

Членам Правительства запрещено принимать без разрешения Президента почетные и специальные звания иностранных государств, иностранные награды и иные знаки отличия. Бесконтрольное получение иностранных наград дало бы возможность иностранным государствам с помощью такого «рычага воздействия» добиваться выгодных им решений и вызывало бы сомнения в деятельности членов Правительства на благо страны.

Члены Правительства не имеют права при выезде в служебные командировки за пределы Российской Федерации, пользоваться непредусмотренными законом источниками финансовых средств. Расходы данных должностных лиц не могут погашаться за счет посторонних физических или юридических лиц. Члены Правительства имеют право пользоваться только командировочными средствами, выделенными в соответствии с законодательством. Правда, невозможно запретить членам Правительства пользоваться личными сбережениями. Исключением из данного правила могут служить только предусмотренные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации командировки «за счет принимающей стороны» или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями. В последней ситуации Российские члены Правительства могут пользоваться в служебных командировках средствами, предоставленными иностранным государством. А должностные лица этого государства, в свою очередь, направляются в служебную командировку в Россию, командировочные расходы оплачиваются за счет российских средств.

**Глава III. Полномочия, нормоустанавливающая деятельность и ответственность Правительства Российской Федерации**

**§1. Полномочия Правительства Российской Федерации**

* 1. **Полномочия по руководству органами исполнительной власти**

Полномочия Правительства РФ широки и многообразны. Одно из основных полномочий связано с руководством работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, с контролем за их деятельностью.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[[46]](#footnote-46) в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, определяются постановлением Правительства Российской Федерации.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

Федеральная служба (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

Отношения Правительства Российской Федерации и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти строятся на основе власти-подчинения. Правительство может ставить подчиненным органам задачи, за выполнение которых последние будут нести ответственность перед Правительством. Правительство Российской Федерации утверждает планы работы и прогнозные показатели деятельности федеральных министерств, а также иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет. Правительство устанавливает необходимую для исполнения порученных задач штатную численность федеральных государственных служащих в пределах общей штатной численности федеральных органов исполнительной власти.

Для осуществления своих функций Правительство имеет право создавать «на местах» свои территориальные органы, формировать их штат и назначать руководителей. Подобные территориальные органы имеют больше информации о ситуации на подведомственной территории, знают ее специфику, могут непосредственно на местах способствовать оперативной реализации принятых решений.

На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно сделать вывод, что основными функциями, распределяемыми Правительством между федеральными органами исполнительной власти являются:

* функции по принятию нормативных актов;
* функции по контролю и надзору;
* функции по управлению государственным имуществом;
* функции по оказанию государственных услуг.

В полномочия Правительства входит так же регламентация основ деятельности федеральных органов исполнительной власти (например: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации»[[47]](#footnote-47); Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации»[[48]](#footnote-48) и др.).

Конкретная численность работников федерального органа исполнительной власти определяется руководителем этого органа, однако Правительство РФ имеет право устанавливать предельную численность сотрудников, а так же определять размер бюджетных средств, выделяемых на содержание этого аппарата.

Правительство своими нормативными актами определяет порядок создания, численность сотрудников и ассигнование на содержание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно ч. 5 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 3[[49]](#footnote-49), территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, как правило, создаются в качестве окружных, межрегиональных, региональных (в границах субъекта Российской Федерации), межрайонных, городских или районных органов.

Финансирование деятельности территориальных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Поскольку федеральные органы исполнительной власти подчинены, подконтрольны и подотчетны Правительству, то Правительство РФ имеет право отменять или приостанавливать действие нормативных актов, принятых любым федеральным органом исполнительной власти (например, в случае несоответствия этих актов, Конституции РФ[[50]](#footnote-50), Федеральным конституционным законам и Федеральным законам, Указам Президента и Постановлениям Правительства; принятия федеральным органом исполнительной власти, нормативного акта по вопросам, не относящимся к его компетенции и т.д.).

Правительство имеет право в случае необходимости учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства.

Межведомственные комиссии и советы образуются для решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения.

### 2. Полномочия в сфере разработки и исполнения законов

Ст. 36 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»[[51]](#footnote-51) аналогично Конституции РФ закрепляет за Правительством право законодательной инициативы.

Беспрецедентные меры были приняты В.В. Путиным и по повышению законотворческой роли Правительства РФ, побуждающие его к этой деятельности, делающие невозможным для него неучастие и уклонение от этой деятельности или стремление заменить ее нормотворческой, указной деятельностью Президента РФ или своей собственной. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на федеральные министерства прямо возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных формах соответствующих сфер.

В связи с этим значительное место в новом Регламенте Правительства Российской Федерации заняли законопроектная деятельность и планирование этой деятельности, а также порядок участия Правительства в деятельности Федерального Собрания РФ.

В целях разработки эффективного механизма подготовки проектов законов, научно-практического обеспечения нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации, а также в связи с возложением на Минюст России координации работы федеральных органов исполнительной власти по подготовке законопроектов Распоряжением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1471-р[[52]](#footnote-52) установлено, что Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по запросам Минюста России:

* подготавливает аналитические материалы по проблемам правовой политики и рекомендации по совершенствованию законодательства;
* разрабатывает предложения к планам законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и проводит их экспертизу;
* проводит экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов, вносимых в Правительство Российской Федерации;
* осуществляет экспертизу правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
* участвует в подготовке проектов законов, предусмотренных планами законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Для реализации права законодательной инициативы при Правительстве РФ образована Комиссия по законопроектной деятельности. Положение об этой Комиссии утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264[[53]](#footnote-53).

Основными задачами Комиссии являются:

* совершенствование законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
* повышение качества законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;
* формирование позиции Правительства Российской Федерации по законопроектам (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации;
* организация взаимодействия в законодательном процессе Правительства Российской Федерации с другими субъектами права законодательной инициативы, а также обеспечение их участия в работе по формированию планов и программ законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
* оказание субъектам Российской Федерации содействия по вопросам законотворческой деятельности.

На заседание Комиссии приглашаются представители Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

* проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее — законопроект);
* законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;
* поправок к законопроектам.

Мировая практика свидетельствует, что самым последовательным решением проблемы повышения законотворческой деятельности Правительства в ряде президентских и полупрезидентских республиках, а именно к этому типу относится Российская Федерация, является формально-юридическое отсутствие у главы государства права законодательной инициативы. Например, раздел 1 статьи 1 Конституции США гласит: «Все законодательные полномочия, настоящим установленные, принадлежат Конгрессу Соединенных штатов...»[[54]](#footnote-54).

При таком положении дел на передний план выходят такие конституционно-правовые институты, как послания президента парламенту, которые, по сути, должны быть и являются оформленной программой будущего законодательства, и наиболее мощное средство воздействия президента на законодательный процесс — право вето.

В Российской Федерации послание Президента парламенту является лишь ориентиром в законодательной деятельности Федерального Собрания, тогда как для Правительства они воспринимаются как задания, как директива, на основе которой разрабатывается план действий Правительства РФ по реализации послания Президента и программа Правительства РФ[[55]](#footnote-55).

Такое положение обусловлено тем, что основные направления внутренней и внешней политики, определяемые Президентом РФ (п. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации), реализуются в основном через деятельность Правительства РФ. При В.В. Путине роль посланий Президента резко возросла, так как ход реализации посланий исполнительными органами власти в субъектах Российской Федерации контролируют Полномочные Представители Президента РФ в федеральных округах[[56]](#footnote-56).

Конкретизируя законотворческую деятельность Правительства, отметим, что она осуществляется в соответствии с утверждаемыми им планами законопроектных работ и программами деятельности Правительства, иными актами Правительства, предусматривающими разработку законопроектов.

Правительство, реализуя право законодательной инициативы, рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания, а также Президента Российской Федерации.

Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект со следующими материалами:

* пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта;
* финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (представляется при необходимости, а также в случае внесения законопроекта, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);
* перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию, в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта;
* проект распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания;
* заключения.

В случае, если законопроектом предусматривается возложение на Президента Российской Федерации или на Правительство регулирования правоотношений, к законопроекту прилагается изложение предполагаемых норм, содержание которых также охватывается указанными заключениями.

Законопроекты предварительно рассматриваются Правительственной комиссией по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства.

Представление федеральными органами исполнительной власти законопроектов в палаты Федерального Собрания и передача законопроектов иным субъектам права законодательной инициативы не допускаются.

Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**3. Полномочия в сферах внешней политики и обороны**

Основной формой осуществления внешней политики традиционно выступает дипломатическая деятельность.

В обязанности Правительства входит обеспечение деятельности представительств РФ за рубежом. Представительство Российской Федерации представляет собой государственный орган внешних сношений Российской Федерации, обеспечивающий представление интересов Российской Федерации в иностранном государстве, а так же участие Российской Федерации в международных организациях в различных целях. В качестве примера нормативного акта, регулирующего деятельность Правительства в рассматриваемой сфере можно привести Постановление Правительства РФ от 2 июня 2006 г. № 348 «Об обеспечении деятельности Представительства Российской Федерации при Международной морской организации и Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации»[[57]](#footnote-57).

Международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Международные договоры, решения, о подписании которых были приняты Правительством Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством Российской Федерации.

Решения Правительства Российской Федерации об одобрении и о внесении на ратификацию международных договоров, а также об одобрении и о представлении Президенту Российской Федерации для внесения на ратификацию международных договоров принимаются в форме постановления.

Кроме того, Правительство РФ отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Под отстаиванием геополитических интересов Российской Федерации можно понимать участие Правительства в реализации основных приоритетных направлений России в области «глобальной» политики. В сфере защиты российских граждан, проживающих или находящихся за рубежом, действует Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[[58]](#footnote-58). Закон понимает под соотечественниками лиц, родившихся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Правительство Российской Федерации осуществляет на федеральном уровне государственное управление и контроль в области отношений с соотечественниками, государственный мониторинг в области отношений с соотечественниками.

Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 утверждена Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом[[59]](#footnote-59).

Согласно Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706[[60]](#footnote-60), Правительство Российской Федерации организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск вооружением, военной и специальной техникой, обеспечение их материальными средствами, ресурсами и услугами, осуществляет общее руководство оперативным оборудованием территории Российской Федерации в интересах обороны, а также осуществляет иные функции по обеспечению военной безопасности, установленные федеральным законодательством.

Под обороной, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»[[61]](#footnote-61) понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Согласно указанному закону Правительство в оборонной сфере:

* осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
* руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
* разрабатывает и представляет в Государственную Думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете;
* организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;
* организует обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам;
* организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
* организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
* осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
* осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за выполнением государственного оборонного заказа организациями, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти;
* принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определяет порядок их реорганизации и ликвидации;
* определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
* принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования;
* утверждает Положение о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;
* организует разработку планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;
* определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан Российской Федерации к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военно-врачебной экспертизы и военных сборов;
* утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечень военно-учетных специальностей;
* устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;
* определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;
* определяет порядок предоставления и использования для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов;
* устанавливает порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества;
* организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения;
* определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением;
* ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения;
* устанавливает порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с использованием их имущества для нужд обороны;
* осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации.

**4. Полномочия в сфере бюджетно-финансовой и хозяйственной деятельности**

В обязанности Правительства вменено обеспечение единства финансовой, кредитной и денежной политики. Важным направлением работы в данной области является разработка унифицированных требований к предоставлению ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета. Единая политика в области финансов, кредитов и денежных отношений способствует реализации, закрепленного в ст. 8 Конституции РФ принципа единства экономического пространства страны, а так же государственной целостности при учете федеративного деления. Проведение единой политики в данной области реализуется через специально созданные органы государственной власти: Министерство финансов, Федеральное казначейство и подчиненные ему органы.

Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Свои полномочия по обеспечению разработки и проведения единой государственной денежно-кредитной политики Центральный Банк реализует во взаимодействии с Правительством РФ.

Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение.

Согласно ст. 171 Бюджетного Кодекса, составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

По итогам финансового года Правительство отчитывается перед Парламентом об исполнении федерального бюджета.

Статья 275 Бюджетного кодекса определяет порядок представления отчета об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу. Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу и Счетную палату Российской Федерации отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона.

В налоговой сфере, Правительство может устанавливать в некоторых случаях ставки федеральных законов и размеры сборов. Правительство утверждает Перечень сезонных отраслей и видов деятельности, применяемый при предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога. Правительство определяет порядок постановки на учет, изменения сведений, снятия с учета организации или индивидуального предпринимателя в налоговом органе по месту нахождения или по месту жительства на основании сведений, содержащихся соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, определяет порядок ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков, принимает Перечни медицинских товаров, реализация которых (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории Российской Федерации не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения), а так же определяет ряд иных объектов, не подлежащих налогообложению.

Правительство РФ:

* обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
* принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
* осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
* осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации валютное регулирование и валютный контроль;
* руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
* разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

За Правительством закреплена функция регулятора экономических процессов. Эту функцию Правительство выполняет путем принятия нормативных актов в рассматриваемой сфере, правил регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, лицензирования, стандартизации и сертификации продукции, единых правил статистики и бухгалтерского учета, разработки и реализации государственных целевых программ по приоритетным отраслям.

Правительство Российской Федерации:

* осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов;
* обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
* прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
* вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
* осуществляет управление федеральной собственностью;
* разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
* осуществляет общее руководство таможенным делом;
* принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
* формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства РФ.

**§2. Нормоустанавливающая деятельность и акты Правительства РФ**

Нормоустанавливающая деятельность Правительства является одним из основных направлений в его работе. Правительство — автор большей части нормативных актов, действующих в любом зарубежном государстве.

Нормоустанавливающая деятельность Правительства может быть подразделена на три основные отрасли:

1. Правительство издает различного рода нормативные акты на основе и во исполнение парламентских законов. Речь идет в данном случае о нормативных актах, принимаемых по вопросам, не входящим, как правило, в сферу исключительной компетенции парламента. Правительственные акты этой группы носят подзаконный характер.
2. Правительство издает нормативные акты по прямому или косвенному уполномочию парламента. Такое уполномочие на издание нормативных актов может быть прямо выражено в парламентском законе либо оно подразумевается, если закон сформулирован неопределенно. Во Франции такие законы называются «законами-рамками», в англосаксонских странах — «скелетным законодательством». Правительство таким образом получает уполномочие на издание нормативных актов по предметам правового регулирования, относящимся к исключительной компетенции парламента. Парламент в данном случае делегирует Правительству свои полномочия прямо либо косвенно.
3. Правительство издает нормативные акты, содержащие в себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без какого бы то ни было уполномочия со стороны последнего. Парламенту предоставляется право молчаливо согласиться с вторжением Правительства в сферу его полномочий. Второй и третий виды нормоустанавливающей деятельности Правительства — делегированное законодательство — в современную эпоху являются главными формами его нормоустанавливающей деятельности[[62]](#footnote-62).

Реализация конституционных полномочий Правительства объективно требует издания большого числа правовых актов в целях решения задач, предопределяемых статьей 114 Конституции, включая управление федеральной собственностью, разработку, координацию и выполнение программ экономических, социальных и других реформ, обеспечение прав и свобод граждан. Хотя Конституция не приводит исчерпывающих критериев для разграничения отношений, подлежащих регулированию исключительно законами, и отношений, регулируемых правовыми актами Правительства, можно утверждать, что предметом актов Правительства является управленческая деятельность. Прежняя Конституция определяла предмет нормотворчества Совета Министров методом исключения: Совет Министров был вправе решать вопросы государственного управления постольку, поскольку они не входили в компетенцию Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Президента. Согласно действующей Конституции, правотворческая деятельность Правительства осуществляется на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента. Федеральное Правительство не вправе подменять парламент и главу государства, его акты носят подзаконный характер и должны соответствовать нормативным указам Президента. Это правило не может рассматриваться как ограничение статуса Правительства и является следствием воплощения принципа разделения властей и разграничения полномочий между органами государственной власти. Акты Правительства занимают высшую ступень в иерархии актов исполнительной власти.

Конституция установила правовые формы актов Правительства в виде постановлений и распоряжений. Постановления принимаются, как правило, в целях нормативного урегулирования отношений или по наиболее важным вопросам (к числу таких актов относятся положения, инструкции, перечни, условия, требования, правила, нормы, стандарты и т.д.), а распоряжения как индивидуальные правовые акты издаются по оперативным и текущим вопросам. Постановления всегда принимаются в коллегиальном порядке, а распоряжения могут быть изданы единолично Председателем Правительства. Правительство также принимает правовые акты на основании прямых предписаний, содержащихся в законах и указах, — акты применения права[[63]](#footnote-63).

Основные требования к актам Правительства РФ определены Конституцией РФ. Частью 1 ст. 115 определено, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение, ч. 2 — что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ, ч. 3 — что в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

Данные принципиальные положения Конституции РФ находят конкретизацию в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», ст. 23 которого определяется, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается им в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его Председателем.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Порядок подготовки, рассмотрения и принятия актов Правительства определяется на основе Конституции, законов и нормативных указов Президента, Регламентом Правительства и разработанной на его основе Инструкцией по делопроизводству в Аппарате, утверждаемой Руководителем Аппарата Правительства.

В целях обеспечения согласованной деятельности Президента и Правительства, в том числе и в сфере нормативного урегулирования, предусмотрено, что проекты актов Правительства, которые издаются в пределах его полномочий по вопросам, отнесенным Конституцией к ведению Президента РФ, проекты, принятие которых предусмотрено актами Президента или которые рассмотрены на заседаниях Правительства под председательством Президента, направляются Аппаратом Правительства в Администрацию Президента в порядке, установленном Президентом.

Проекты по вопросам, отнесенным к сферам деятельности министерств и соответствующих иных федеральных органов исполнительной власти, до их внесения подлежат обязательному согласованию с федеральными министрами, руководителями иных федеральных органов исполнительной власти, а при необходимости — с другими государственными органами и иными организациями. После согласования проекты направляются на заключение в Министерство юстиции, а проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального и других бюджетов, — в Министерство финансов; проекты актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, — в Министерство экономического развития и торговли; проекты актов, затрагивающие полномочия субъектов Федерации, направляются в органы государственной власти субъектов.

Внесенные в Правительство с отступлением от установленных правил проекты подлежат возврату в установленном Регламентом порядке.

Акты Правительства подписываются его Председателем, вступают в силу и публикуются в порядке, установленном на основе требований Конституции (ч. 3 ст. 15) федеральным законодательством.

Так, Законом «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что постановления Правительства, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Акты Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также акты, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные постановления Правительства вступают в силу со дня их подписания, если не предусмотрен иной порядок. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

В развитие этих положений Закона Указом Президента от 23 мая 1996 г. № 763 конкретизированы правила опубликования актов Правительства РФ, сроки их вступления в силу, порядок осуществления контроля за правильностью и своевременностью обнародования актов.

Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению всей системой исполнительных органов государственной власти, а также иными государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, гражданами, общественными объединениями, предприятиями, иными хозяйствующими субъектами, учреждениями, организациями (независимо от форм собственности).

Обеспечение исполнения постановлений и распоряжений Правительства Закон «О Правительстве Российской Федерации» возложил на Правительство в целом, а также персонально на его заместителей и федеральных министров (ст. 25 и 26); эти вопросы систематически рассматриваются на заседаниях Правительства.

Основываясь на конституционной обязанности Президента и Правительства обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), Правительство организует исполнение Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента, международных договоров РФ, а также осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, обеспечивает исполнение собственных постановлений и распоряжений, принимает меры по устранению нарушений законодательства.

Исполнение поручений, содержащихся в актах Правительства, протоколах его заседаний, а также поручений Председателя Правительства и его заместителей организуется руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, которым адресованы поручения.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством, образуется Аппарат Правительства, который действует в соответствии с Положением об Аппарате Правительства РФ.

**§3. Ответственность Правительства Российской Федерации**

Конституция установила принципы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной властей, а также характер ответственности Правительства перед парламентом. В соответствии с Конституцией, как уже отмечалось, на назначение Председателя Правительства должно быть получено согласие Государственной Думы; эта палата вправе отказать в доверии Правительству, а Председатель Правительства — поставить перед ней вопрос о доверии. Порядок рассмотрения данных вопросов конкретизирован в гл. 17 и 18 Регламента Государственной Думы[[64]](#footnote-64).

Выражение недоверия (либо в других странах — резолюция порицания) Правительству России (в соответствии со ст. 117 ч. 3 Конституции) — один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство. Данная процедура происходит в следующем порядке. Группа депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы выносит мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству, которое подается в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления палаты и списка депутатов — инициаторов выражения недоверия. Палата обязана рассмотреть данный вопрос в недельный срок после его внесения. В ходе обсуждения задаются вопросы Председателю Правительства и другим его членам, депутаты высказываются за выражение недоверия или против него. Преимущественное право выступления в этом случае принадлежит представителям депутатских объединений; последнее слово предоставляется Председателю Правительства РФ[[65]](#footnote-65).

Если в ходе обсуждения депутаты, инициировавшие выражение недоверия, отзовут свои подписи и при этом численность депутатов, внесших указанное предложение, станет менее одной пятой от общего числа, то данный вопрос снимается с обсуждения без дополнительного голосования.

Постановление о недоверии Правительству РФ может быть принято как открытым, так и тайным (по решению палаты) голосованием. Предложение о выражении недоверия Правительству РФ считается отклоненным, если оно не набрало большинства голосов депутатов.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству в течение трех месяцев, Президент либо объявит об отставке Правительства, либо распустит Государственную Думу.

В соответствии со ст. 117 ч. 4 Конституции России Председатель Правительства может и сам поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. В таком случае Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке по описанной выше процедуре.

Можно говорить об ответственности Правительства перед Государственной Думой на условиях, предусмотренных п. 3 и 4 ст. 117 Конституции; пределы этой ответственности определяет Президент[[66]](#footnote-66). При выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству Президент принимает решение либо об отставке Правительства, либо о досрочном роспуске Государственной Думы. Оценивая значение вотума о доверии, нельзя не отметить его последствий для федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Вместе с тем Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, упомянутым в ст. 117 Конституции, а также в период действия военного и чрезвычайного положения и в течение шести месяцев перед окончанием срока полномочий Президента (ч. 3, 5 ст. 109 Конституции). Следовательно, в эти периоды у Президента нет альтернативы — возможна только отставка Правительства. Однако в другие периоды досрочный роспуск может быть весьма реальным для Государственной Думы, если она не одобрит деятельность Правительства.

В соответствии с принципом народовластия, высшая власть в государстве принадлежит народу и лишь народ посредством выборов и референдума (непосредственные формы выражения власти народа), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (опосредованная форма выражения власти народа) может осуществлять свою власть. То есть, Правительство, как и иные государственные органы, органы местного самоуправления, должно реализовывать волю народа.

С этим принципом тесно связан принцип ответственности: Правительство за надлежащее осуществление своей деятельности несет ответственность не только перед Президентом, но и перед народом страны.

**Заключение**

Подводя итоги сказанного, можно теперь по настоящему оценить роль и место Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти в осуществлении государственной власти в Российской Федерации.

Роль эта чрезвычайно высока. Основными функциями Правительства являются организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней, принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений, законотворческая функция.

Одним из приоритетных направлений деятельности является участие Правительства РФ в законотворчестве. Это объективно вытекает из конституционного статуса Правительства, уполномоченного при осуществлении исполнительной власти решать важнейшие вопросы управления страной. Современная роль Правительства России характеризуется тем, что этот государственный орган, реализуя конституционные полномочия в законотворческой деятельности, конкретизирует и воплощает их на практике как самостоятельно, так и совместно с другими субъектами, наделенными такими полномочиями. Самостоятельная деятельность Правительства обусловлена его положением как органа, возглавляющего особую ветвь государственной власти (исполнительную власть). Координация его деятельности с другими субъектами законодательной инициативы обеспечивает всесторонний подход к содержанию законопроектов, соблюдению должной процедуры[[67]](#footnote-67).

Однако в целом нельзя не признать, что во-многом руководство всей исполнительной властью осуществляется Президентом РФ. Сам Президент РФ представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ, а также оказывает влияние на подбор кандидатур других членов Правительства, что уже само по себе, как представляется, делает Правительство «президентским».

Мы полагаем, что в складывающихся сегодня условиях целесообразно предоставить Правительству больше самостоятельности в решении ряда вопросов руководству исполнительной властью. Сделать более эффективной его отчетность не только пред президентом, но и пред народом. Что же касается реформы Правительства в 2004-2007 гг., то нам кажется, что по ряду позиций себя не оправдала и не случайно подвергается определенной критике со стороны ученых практиков государственного строительства.

**Список использованных источников и литературы**

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 1. — Ст. 1.
2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий. — М.: Юридическая литература, — 1999. — С. 453-454.
3. Федеральный конституционный закон от 1 июня 2005 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»».
4. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. — 1997. — №51. — Ст. 5712.
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
6. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2 ФКЗ (ред. от 02.03.2007) «О Правительстве Российской Федерации».
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 5. — Ст. 410.
8. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 150.
9. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
10. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 24. — Ст. 2249.
11. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.
12. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 35. — Ст. 4137.
13. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. —№ 22. — Ст. 2670.
14. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23. — Ст. 2750.
15. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74.
16. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635.
17. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.
18. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 7. — Ст. 801.
19. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 36. — Ст. 3633.
20. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 20. — Ст. 2112.
21. Указ Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232 «О Министре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 43. — Ст. 4072.
22. Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 17. — Ст. 1852.
23. Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 40. — Ст. 4717.
24. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 11.
25. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945.
26. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945.
27. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 23. — Ст. 2313.
28. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 34. — Ст. 3473.
29. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 25. — Ст. 2562.
30. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 21. — Ст. 2516.
31. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 4. — Ст. 305.
32. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 23. — Ст. 2317.
33. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2006 г. № 348 «Об обеспечении деятельности Представительства Российской Федерации при Международной морской организации и Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 24. — Ст. 2601.
34. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 28. — Ст. 2898.
35. Постановление Конституционного Суда РФ № 28-П от 11.12.1998 г. «По делу о толковании положений ч.4 ст. 111 Конституции РФ» // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6447.
36. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Республика Татарстан. — 2002. — № 87-88.
37. Распоряжение Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1471-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 42. — Ст. 4880.
38. Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.
39. Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 39. — Ст. 4533.
40. Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 46. — Ст. 5240.
41. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
42. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 49. — Ст. 4798.
43. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 23. — Ст. 2313.
44. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 45. — Ст. 4376.
45. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, — 1993. — С. 29.

Специальная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х томах. — М., — 2005.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — М., — 2007. — С. 151.
3. Большой юридический словарь. — М., — 1997. — С. 372.
4. Гражданское право. Учебник. Часть II / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. — М.: «ПРОСПЕКТ», — 2004. — С. 584.
5. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. / Отв. ред. Бачило И.Л. — М.: Юристъ, — 2000. — С. 29.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. (издание третье, переработанное и дополненное). — М.: Юристъ, — 2004. — С. 227.
7. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Карповича. — М., — 2002. — С. 796.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Л.В. Лазарева. — ООО «Новая правовая культура», — 2007.
9. Конституция РФ. Энциклопедический словарь. — М., — 1995. — С. 121.
10. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие // Издательство Института проблем риска, — 2006. — С. 122.
11. Липатов Э.Г. и др. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // СПС «Гарант», — 2005.
12. Лихобабин В.В. Правительство как субъект законодательной инициативы: Российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 7. — С. 9.
13. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 362.
14. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 393.
15. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев — СПС «Гарант», — 2003.
16. Ноздрачев А.Ф. Правоограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства в Российской Федерации // Право и экономика. — 2000. — № 7. — С. 12.
17. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 698.
18. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 95.
19. Парламентское право России: Курс лекций // Под общ. ред. д.ю.н. О.Н. Булакова. — «Юстицинформ», — 2007. — С. 128.
20. Проблемы социально-экономического развития России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева М., — 2001. — С. 43.
21. Словарь синонимов. — М. — 1976. — С. 358, 421, 616.
22. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М., — 2001. — С. 223.

1. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 1. — Ст. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2 ФКЗ (ред. от 02.03.2007) «О Правительстве Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Республика Татарстан. — 2002. — № 87-88. [↑](#footnote-ref-4)
5. Например, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945. [↑](#footnote-ref-7)
8. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. / Отв. ред. Бачило И.Л. — М.: Юристъ, — 2000. — С. 29. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. — 1997. — №51. — Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-9)
10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. (издание третье, переработанное и дополненное). — М.: Юристъ, — 2004. — С. 227. [↑](#footnote-ref-10)
11. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 36. — Ст. 3633. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 20. — Ст. 2112. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 34. — Ст. 3473. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 23. — Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74. [↑](#footnote-ref-17)
18. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев — СПС «Гарант», — 2003. [↑](#footnote-ref-18)
19. Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 40. — Ст. 4717. [↑](#footnote-ref-19)
20. Указ Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232 «О Министре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 43. — Ст. 4072. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ожегов С.И. Словарь русского языка. **—** М., — 1990. — С. 95. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 698. [↑](#footnote-ref-22)
23. Постановление Конституционного Суда РФ № 28-П от 11.12.1998 г. «По делу о толковании положений ч.4 ст. 111 Конституции РФ» // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6447. [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральный конституционный закон от 1 июня 2005 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»». [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001. — С. 223. [↑](#footnote-ref-25)
26. Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 39. — Ст. 4533. [↑](#footnote-ref-26)
27. Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 46. — Ст. 5240. [↑](#footnote-ref-27)
28. Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757. [↑](#footnote-ref-28)
29. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 23. — Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Проблемы социально-экономического развития России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева М., — 2001. — С. 43. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Большой юридический словарь. — М., — 1997. — С. 372. [↑](#footnote-ref-31)
32. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 45. — Ст. 4376. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Конституция РФ. Энциклопедический словарь. — М., — 1995. — С. 121. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Карповича. — М., — 2002. — С. 796. [↑](#footnote-ref-34)
35. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 49. — Ст. 4798. [↑](#footnote-ref-35)
36. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 24. — Ст. 2249. [↑](#footnote-ref-36)
37. Гражданское право. Учебник. Часть II / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. — М.: «ПРОСПЕКТ», — 2004. — С. 584. [↑](#footnote-ref-37)
38. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 5. — Ст. 410. [↑](#footnote-ref-38)
39. См. Словарь синонимов. — М. — 1976. — С. 358, 421, 616. [↑](#footnote-ref-39)
40. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 362. [↑](#footnote-ref-40)
41. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 150. [↑](#footnote-ref-41)
42. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 35. — Ст. 4137. [↑](#footnote-ref-42)
43. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. — М., — 1990. — С. 393. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ноздрачев А.Ф. Правоограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства в Российской Федерации // Право и экономика. — 2000. — № 7. — С. 12. [↑](#footnote-ref-44)
45. Липатов Э.Г. и др. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // СПС «Гарант», — 2005. [↑](#footnote-ref-45)
46. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945. [↑](#footnote-ref-46)
47. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 28. — Ст. 2898. [↑](#footnote-ref-47)
48. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 25. — Ст. 2562. [↑](#footnote-ref-48)
49. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 4. — Ст. 305. [↑](#footnote-ref-49)
50. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 1. — Ст. 1. [↑](#footnote-ref-50)
51. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-51)
52. Распоряжение Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1471-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 42. — Ст. 4880. [↑](#footnote-ref-52)
53. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 23. — Ст. 2317. [↑](#footnote-ref-53)
54. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, — 1993. — С. 29. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий. — М.: Юридическая литература, — 1999. — С. 453-454. [↑](#footnote-ref-55)
56. Лихобабин В.В. Правительство как субъект законодательной инициативы: Российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 7. — С. 9. [↑](#footnote-ref-56)
57. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2006 г. № 348 «Об обеспечении деятельности Представительства Российской Федерации при Международной морской организации и Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 24. — Ст. 2601. [↑](#footnote-ref-57)
58. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 22. — Ст. 2670. [↑](#footnote-ref-58)
59. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 21. — Ст. 2516. [↑](#footnote-ref-59)
60. Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 17. — Ст. 1852. [↑](#footnote-ref-60)
61. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23. — Ст. 2750. [↑](#footnote-ref-61)
62. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — М., — 2007. — С. 151. [↑](#footnote-ref-62)
63. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Л.В. Лазарева. — ООО «Новая правовая культура», — 2007. [↑](#footnote-ref-63)
64. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 7. — Ст. 801. [↑](#footnote-ref-64)
65. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х томах. — М., — 2005. [↑](#footnote-ref-65)
66. Парламентское право России: Курс лекций // Под общ. ред. д.ю.н. О.Н. Булакова. — «Юстицинформ», — 2007. — С. 128. [↑](#footnote-ref-66)
67. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие // Издательство Института проблем риска, — 2006. — С. 122. [↑](#footnote-ref-67)