Содержание

Введение

1. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти

2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации

3. Полномочия Правительства Российской Федерации

4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации

5. Акты Правительства Российской Федерации

6. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты

Заключение

Литература

Введение

Исполнительная власть по своей природе весьма мобильна. Ежедневно возникает множество вопросов и проблем, требующих незамедлительного решения. ПравительствоРФ- орган коллегиальный, однако проводить заседания по каждому вопросу практически невозможно. Федеральные министры и иные члены Правительства в первую очередь должны руководить возглавляемыми ими министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. В связи с этим регулирование процедур в деятельности ПравительстваРФ приобретает первостепенное значение.

Длительное время регулированию процедурных вопросов деятельности органов исполнительной власти в нашей стране на законодательном уровне внимания практически не уделялось. Это приводило к тому, что сами органы издавали многочисленные подзаконные акты, подчас не только не согласованные между собой, но и противоречащие друг другу, что в конечном итоге снижало эффективность функционирования названных органов, осложняло решение даже самых простых вопросов, приводило к затягиванию времени на их рассмотрение, создавало многочисленные коллизии правоприменения. По своей правовой природе процедуры в организации деятельности Правительства являются административными. Под административной процедурой следует понимать установленный законом и (или) административным регламентом порядок осуществления деятельности органа государственной власти по реализации его нормативно закрепленной компетенции.

Цель данной работы попытаться выяснить конституционный статус Правительства РФ.

Задачами работы являются:

- определить состав и порядок формирования Правительства РФ

- разобраться в полномочиях Правительства РФ.

1. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти

Согласно Конституции РФ (ст. 110), исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство. Оно является органом государственной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Это определение раскрывает юридическую природу Правительства, отражает его место в системе органов государственной власти Российской Федерации и характеризует его деятельность. Как высший исполнительный орган государственной власти, Правительство РФ осуществляет государственное управление.

Положение Правительства как высшего исполнительного органа государственной власти России обеспечивается его полномочия ми, закрепленными в Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации"1.

Как высший исполнительный орган государственной власти

Российской Федерации, Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации

В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства и федеральные министры.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. В соответствии с Конституцией (ст. 111) предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом кандидатуру Председателя Правительства в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Согласно Конституции (ст. 113), Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства об отставке; в случае невозможности исполнения Председателем Правительства своих полномочий.

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение обязанностей Председателя одному из заместителей Председателя на срок до двух месяцев.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 112) Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента РФ. В случае сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. Президент сам может принять решение об отставке Правительства.

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

Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае отставки Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства.

Члены Правительства РФ не вправе быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления; занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти; использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства; получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха; принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств; выезжать в служебные командировки за пределы России за счет физических и юридических лиц.

3. Полномочия Правительства Российской Федерации

Как высший орган федеральной исполнительной власти, Правительство Российской Федерации обладает очень широким кругом полномочий.

Правительство РФ в пределах своей компетенции организует реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в стране, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ вправе делегировать осуществление части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, если эти полномочия не отнесены законодательством к исключительным полномочиям Правительства, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий или принимать осуществление части их полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

В сфере экономики Правительство осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств в стране; прогнозирует социально-экономическое развитие страны, 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 и инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг; формирует мобилизационный план экономики России, обеспечивает функционирование оборонного производства.

В сфере бюджета и финансов Правительство обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; управляет государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет 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.

В социальной сфере Правительство обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; Принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, По обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования Правительство разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, приоритетных направлений прикладной науки, имеющих общегосударственное значение; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает сферу бесплатного образования; обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение объектов культурного наследия общегосударственного значения и культурного наследия народов России.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы страны; координирует деятельность по предотвращению, уменьшению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство участвует в разработке и реализации государственной политики, направленной на обеспечение безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти,

В сфере обороны и государственной безопасности Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности страны; организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и военных формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы; руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками этих договоров их обязательств; 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.

Правительству РФ принадлежит право .законодательной инициативы. Законодательную инициативу Правительство осуществляет путем внесения в Государственную Думу законопроектов. Законопроекты, подготовленные Правительством в порядке реализации права законодательной инициативы, вносятся в Государственную Думу по решению Правительства. Формы участия Правительства в законодательной деятельности, а также порядок подготовки и внесения Правительством в Государственную Думу проектов законов определяются Временным положением о законопроектной деятельности Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г.'

Правительство вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу свои официальные отзывы на рассматриваемые Палатами проекты правовых актов и предложения о поправках к Ним. Официальные отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению при рассмотрении проектов в соответствующих органах Государственной Думы и на заседаниях Совета Федерации.

Правительство, согласно Конституции РФ (ст. 104), дает заключения по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключения Правительства, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства на рассматриваемые палатами Федерального Собрания законопроекты направляются им письмами Правительства.

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, комитетов и комиссий и быть выслушанными.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается официальный представитель Правительства. Для защиты позиции Правительства по заключениям, предлагаемым им поправкам к официальным отзывам поручением Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении соответствующих законопроектов и должны быть выслушаны.

В случае постановки депутатами Государственной Думы и членами Федерального Собрания вопросов, касающихся деятельности Правительства, Председателя Правительства, его заместителей или федеральных министров, члены Правительства имеют право получить необходимые разъяснения о причинах постановки таких вопросов.

Правительство РФ в пределах своей компетенции обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной исполнительной власти на территории Российской федерации, сочетание интересов Федерации и субъектов Российской Федерации в системе исполнительной власти.

Правительство РФ руководит работой министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Согласно Указу Президента РФ от 17 мая 2000 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти"1, в систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации входят министерства Российской Федерации (федеральные министерства); государственные комитеты Российской Федерации; федеральные комиссии России; федеральные службы России; российские агентства; федеральные надзоры России; иные федеральные органы исполнительной власти.

Министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, который проводит государственную политику и осуществляет управление в установленной сфере деятельности, а также координирует в случаях, определенных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляется входящим в состав Правительства Российской Федерации министром Российской Федерации (федеральным министром).

Государственный комитет Российской Федерации, федеральная комиссия России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет, федеральную комиссию России возглавляют соответственно председатель государственного комитета, председатель федеральной комиссии.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России, российское агентство — генеральный директор российского агентства, федеральный надзор России — начальник федерального надзора России.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, Утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, кроме подведомственных Президенту РФ, утверждаются Правительством.

Предельная численность и фонд оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ.

Федеральный министр назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства.

Заместители федеральных министров, руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющиеся федеральными министрами, и их заместители, руководители органов и организаций при Правительстве, члены коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

Правительство РФ может создавать для осуществления своих полномочий свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Оно устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Правительство РФ в пределах своих полномочий и для обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения в сфере исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации. Правительство в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке предложения субъектов Российской Федерации по предметам ведения Федерации и по предметам их совместного ведения и сообщает им о результатах рассмотрения внесенных предложений. Правительство РФ направляет субъектам Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения. При принятии соответствующих решений Правительством предложения субъектов Федерации подлежат обязательному рассмотрению.

Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует их взаимодействию.

Правительство РФ в пределах своей компетенции разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации

Порядок деятельности Правительства Российской Федерации, согласно Конституции (ст. 114), определяется Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации".

Возглавляет Правительство Российской Федерации его Председатель, который определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Председатель Правительства представляет Правительство внутри страны и за пределами территории Российской Федерации; ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства. Председатель Правительства систематически информирует Президента РФ о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации его политики, участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства и обеспечивают их исполнение; координируют в соответствии с распределением обязанностей работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство.

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства; принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, обеспечивают их исполнение; принимают участие в выработке и реализации политики Правительства и издаваемых им постановлений и распоряжений; обладают установленными законодательством полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и федеральными законами к компетенции Президента Российской Федерации, подотчетны Президенту.

Правительство Российской Федерации — орган коллегиальный. Его заседания проводятся систематически, не реже одного раза в месяц.

Исключительно на заседаниях Правительства принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; рассматриваются проекты программ экономического и социального развитии, связанных с созданием свободных экономических зон; устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен; устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг; принимаются решения о внесении законопроектов в Государственную Думу; рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности; рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы приобретения государством акций; рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; образуется Президиум Правительства РФ; утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти; устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; утверждаются Регламент Правительства РФ и Положение об Аппарате Правительства РФ.

На заседаниях Правительства Российской Федерации имеет право председательствовать Президент РФ. Члены Правительства участвуют в его заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании члены Правительства информируют об этом Председателя Правительства.

Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Центрального банка, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства в соответствии с федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством РФ.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Заседания Правительства носят открытый характер. Однако Правительство может рассматривать отдельные вопросы и на закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства1. Материалы к заседанию Правительства, ход их рассмотрения непосредственно на заседании и принятое протокольное решение относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства Российской Федерации, если иное не определено федеральными законами.

Правительство информирует граждан через средства массовой информации о рассмотренных на заседании Правительства вопросах и о принятых решениях.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению

Заседания Президиума Правительства проводятся по мере необходимости. Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства.

Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума.

Правительство Российской Федерации для содействия своей работе вправе создавать координационные и совещательные органы — комиссии и советы1. Комиссии являются координационными органами. Они образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти и решения определенных задач. Советы — совещательные органы, их цель — предварительное рассмотрение вопросов и подготовка по ним предложений рекомендательного характера.

По проблемам, имеющим межотраслевое или межтерриториальное (межрегиональное) значение, создаются межведомственные комиссии и советы.

Названные комиссии и советы не являются органами исполнительной власти.

Расходы на содержание Правительства РФ определяются в федеральном бюджете. В случае необходимости могут быть образованы органы и учреждения при Правительстве, финансирование которых осуществляется в пределах ассигнований на содержание Правительства.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством, образуется Аппарат Правительства РФ. Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания.

Аппарат Правительства возглавляет Руководитель Аппарата — заместитель Председателя Правительства РФ или федеральный министр.

Заместители Руководителя Аппарата Правительства, руководители основных структурных подразделений Аппарата Правительства назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством.

Финансирование расходов на содержание Аппарата Правительства производится в пределах расходов на содержание Правительства Российской Федерации.

Положение об Аппарате Правительства утверждается Правительством1.

Полномочия Правительства Российской Федерации реализуются посредством его актов — постановлений и распоряжений, которые издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ (ст. 115 Конституции). Правительство РФ обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации.

20. Акты Правительства Российской Федерации

Акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений.

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

Согласно Положению о подготовке проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 1993 г.1, проекты актов Правительства вносятся в Правительство его членами, руководителями центральных органов федеральной исполнительной власти, главами исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Поступающие в Правительство предложения граждан, организаций и предприятий о принятии решений Правительства направляются для предварительного рассмотрения указанным органам исполнительной власти.

Проекты актов Правительства РФ вносятся в Правительство с приложением пояснительной записки, содержащей обоснования и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами представительной и исполнительной власти, государственными, общественными и другими организациями. Проекты актов Правительства Российской Федерации нормативного характера должны в обязательном порядке согласовываться с Министерством юстиции РФ.

При внесении в Правительство предложений, требующих принятия закона Российской Федерации или решения Президента Российской Федерации, одновременно с предложением представляются проекты соответствующих актов и необходимые документы к ним.

Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства РФ.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства определяется Президентом Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти"1, акты Правительства подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации" в течение 10 дней после дня их подписания. Официальным опубликованием актов Правительства считается публикация их текстов в "Российской газете" или в "Собрании законодательства Российской Федерации". Официальными являются также тексты актов Правительства, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система".

Акты Правительства могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства осуществляет Аппарат Правительства.

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.

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

Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

Правительство Российской Федерации обязано ежеквартально обеспечивать обобщение практики государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, и представлять Президенту Российской Федерации соответствующую информацию, в том числе сведения о нормативных правовых актах, в государственной регистрации которых отказано.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

6. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты

Проводимая в стране административная реформа, направленная на прекращение избыточного государственного регулирования и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов, вышла на важный и ответственный этап: определена новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Оптимизирована структура Правительства Российской Федерации, изменено предназначение министерств и иных ведомств. Все это должно отразиться и на роли Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти и в целом в системе государственной власти. Проведение административной реформы настоятельно требует изменения значительного числа действующих федеральных законов, и именно Правительство России должно сыграть в этом основную роль.

Участие Правительства Российской Федерации в законотворчестве является одним из приоритетных направлений деятельности этого органа государственной власти. 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, представляющего особую ветвь государственной власти (исполнительную власть). Координация его деятельности с другими субъектами законодательной инициативы обеспечивает всесторонний подход к содержанию законопроектов, соблюдению должной процедуры.

Среди форм участия Правительства России в законотворческом процессе можно выделить стандартную, когда полномочиями совершить то или иное действие обладают несколько субъектов (например, реализация Правительством права законодательной инициативы в соответствии с ч.1 ст.104 Конституции Российской Федерации), а также исключительную, когда соответствующие полномочия возложены только на Правительство. Так, в соответствии с ч.3 ст.104 Конституции Правительство дает заключения по законопроектам, которые вносятся в Государственную Думу другими субъектами права законодательной инициативы.

Социально-экономическая направленность большинства рассматриваемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, а также особенности конституционно-правового статуса Правительства Российской Федерации обусловливают необходимость принятия мер по обеспечению системности и содержательного единства законотворческого процесса. В настоящее время все заметней тенденция расширения функций Правительства России в законотворческом процессе, усиления его взаимодействия с другими его участниками, совершенствования внутриорганизационной деятельности по участию Правительства в законотворческом процессе.

Правительство России становится одним из основных участников законотворческой деятельности. Ему, естественно, должна принадлежать ведущая роль и в обеспечении научных основ законотворчества в Российской Федерации. Эта задача может быть осуществлена как путем совершенствования собственной законотворческой деятельности, так и путем создания условий для совершенствования деятельности иных субъектов законотворчества, для теоретической разработки проблем содержания и процедур законодательства.

Правовую базу участия Правительства России в законотворческой деятельности составляют прежде всего нормы Конституции Российской Федерации. Положения Конституции предусматривают не только участие Правительства России в деятельности Федерального Собрания по созданию законов, но и позволяют ему активно воздействовать на законотворческий процесс как на "допарламентском" этапе, так и в ходе исполнения принятых законов, анализа их эффективности с целью возможных последующих корректировок содержания.

Правительство выступает, кроме того, в качестве составного звена законотворческой деятельности других субъектов законодательной инициативы. Конституция Российской Федерации (ч.3 ст.104) уполномочила его давать письменные заключения финансово-экономического характера по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Данное полномочие направлено на оказание серьезной помощи Федеральному Собранию в "отсечении" законопроектов, не обеспеченных финансовыми средствами.

Однако следует иметь в виду, что для внесения законопроекта необходим сам факт представления заключения Правительства, а не его содержание. Заметим, что в ряде стран установлены более жесткие процедуры рассмотрения законопроектов в финансовой сфере. Так, Конституция Франции (ст.40) предусматривает, что предложения и поправки, выдвигаемые членами Парламента, не могут быть приняты в том случае, если бы следствием их принятия было либо сокращение средств, либо создание или увеличение расходов государства.

В ст.75 Конституции Греции установлено, что законопроекты, влекущие расходы или уменьшающие доходы, не обсуждаются, если они не сопровождаются специальным докладом, указывающим средства для покрытия дефицита, и если они не подписаны соответствующим министром и министром финансов.

На парламентских стадиях законотворческого процесса Правительство Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении там законопроектам, направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах (ч.6 ст.36 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). Официальный отзыв является формой выражения отношения Правительства к конкретному законопроекту. Как правило, официальный отзыв содержит результаты проведения правовой и других его экспертиз. В официальном отзыве определяется позиция Правительства России о целесообразности правового регулирования конкретных общественных отношений на уровне федерального закона.

Значительную часть достаточно большого массива правовых актов, с помощью которых регулируется законотворческий процесс на федеральном уровне, составляют решения Правительства Российской Федерации. В соответствии со своими полномочиями, закрепленными нормами Конституции и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", оно регламентирует собственную законопроектную деятельность, а также работу по подготовке заключений, поправок и официальных отзывов на законопроекты, поступившие в Правительство в соответствии с ч.3 ст.104 Конституции Российской Федерации. Все указанные вопросы достаточно полно решены в Регламенте и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации.

Правительство России своими решениями формулирует "идеологию" своей законопроектной деятельности. Так, в интересах достижения большей системности в законотворческом процессе 15 апреля 2000 г. было принято Постановление N 347 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации"1, а в августе 2001 г. Постановлением N 576 утвержден документ комплексного характера - "Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов"

Для более действенного участия Правительства Российской Федерации в законотворчестве создаются специальные механизмы. Одним из них является Комиссия по законопроектной деятельности, также созданная на основе соответствующего Постановления. Главной целью ее создания было обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания и совершенствования законопроектной деятельности Правительства.

Разрабатывая Положение о Комиссии по законопроектной деятельности, Правительство учло опыт участия высшего органа исполнительной власти страны и его Аппарата в законотворческом процессе. Основными ее задачами стали: повышение качества законопроектной работы, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти; формирование позиции Правительства по законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания; обеспечение взаимодействия в этой области с другими субъектами права законодательной инициативы, а также согласование с ними планов и программ законопроектной деятельности; обеспечение участия субъектов Федерации в законопроектной деятельности Правительства России. Думается, что в связи с большим объемом законопроектной работы целесообразно в рамках Комиссии создать секции по основным направлениям государственной и общественной жизни. Эти секции могли бы разрабатывать и готовить к обсуждению соответствующие законопроекты.

Большое участие в законоподготовительной деятельности принимают федеральные органы исполнительной власти. Их роль в сфере законотворчества постоянно возрастает, поскольку они, обладая наиболее полной информацией о проблемах государственного управления и путях их разрешения, способны разрабатывать для Правительства Российской Федерации проекты законов, важность принятия которых диктуется велением времени. Федеральные органы исполнительной власти обязаны обеспечивать разработку, научное обоснование и своевременное

1СЗ РФ. 2000. N 6. Ст.773.

представление в Правительство Российской Федерации предложений по проектам федеральных законов. Необходима дальнейшая активизация деятельности федеральных органов исполнительной власти в палатах парламента по отстаиванию позиций Правительства России на всех стадиях рассмотрения таких проектов.

Правительство России организует исполнение законов, принимаемых парламентом (ст.4 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). Известно, что эффективное осуществление законов связано с принятием подзаконных актов, обеспечивающих их действие и реализующих установленную законодательством компетенцию Правительства. Это особенно важно, поскольку до настоящего времени вопрос о реализации законодательства зачастую остается на втором плане. А ведь сам факт принятия федерального закона не является самодостаточным. Именно от его реализации зависит, будет ли достигнут ожидаемый результат. В целях организации более эффективного исполнения федеральных законов Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 11 ноября 2002 г. N 803 "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов"1. Однако для полного решения названных выше вопросов необходимы планомерная работа и согласованные действия парламента и Правительства Российской Федерации - с тем чтобы одновременно с законом готовились проекты подзаконных актов, обеспечивающих его применение.

Конституционный принцип разделения властей предполагает не только их самостоятельность и независимость, но и активное взаимодействие в соответствии с принципом единства системы государственной власти. Трудно переоценить значение взаимодействия Правительства Российской Федерации и парламента России в ходе законотворческого процесса, тем более что лишь решения, учитывающие интересы всех ветвей власти, могут дать ожидаемый социальный и политический результат.

Усиление роли Правительства в законодательной деятельности является условием эффективного осуществления законодательных полномочий Федерального Собрания, что крайне важно для реализации одной из основных задач парламентаризма.

Результаты прошедших выборов депутатов Государственной Думы свидетельствуют о все большей структурированности депутатских объединений этой палаты российского парламента. Следствием таких изменений могут стать более скоординированные законодательные инициативы парламентариев. В настоящее время круг субъектов права законодательной инициативы в России значительно шире, чем в большинстве стран (свыше семисот органов и лиц), что существенно усложняет законотворческий процесс. Большое количество таких субъектов, разрабатывающих законопроекты зачастую изолированно и без должной координации, делает этот процесс трудно управляемым. Нельзя не согласиться и с тем, что сокращение числа субъектов законодательной инициативы не означает отхода от демократических начал в организации законотворческой деятельности. Более того, эффективность законодательного процесса при этом может повыситься1. Более весомой станет тогда и роль Правительства Российской Федерации в законодательном процессе, что позволит значительно ускорить процесс рассмотрения его законодательных инициатив по острейшим проблемам социально-экономической и других сфер жизни общества.

Заслуживает внимания позиция ряда ученых, согласно которой в основу законопроектной и законодательной деятельности положены принципы "рационализированного парламентаризма", предполагающие активное влияние исполнительной власти на законодательную как в части разработки проектов законов, так и при их прохождении2. Думается, что осуществить эти принципы можно было бы значительно легче, если деятельность членов Правительства, его полномочных представителей в палатах Федерального Собрания дополнить их индивидуальной работой с руководителями депутатских объединений и отдельными членами парламента, оказывающими влияние на его работу.

Как представляется, большинство проектов федеральных законов должно исходить от Правительства Российской Федерации. Практика, фактические отношения сегодня зачастую "опережают" федеральное законодательство. Правительство Российской Федерации, обладая значительными возможностями, способно отслеживать такие процессы, своевременно готовить изменения в действующее федеральное законодательство, вносить в парламент проекты соответствующих законов и всемерно способствовать их принятию.

Необходимо подчеркнуть значимость законопроектов, разрабатываемых и вносимых Правительством Российской Федерации в парламент, что соответствует реальной роли высшего органа исполнительной власти, призванного проводить в жизнь государственную политику, основанную на реализации принятых законов. Правительство, все активнее осуществляя свою главную функцию - исполнение законов согласно классическому принципу разделения властей, добилось существенного прогресса и в законотворческой деятельности и по праву является сегодня "основным игроком" на поле законотворческой деятельности.

Анализ законопроектов, внесенных в Государственную Думу первого и второго созывов, показывает, что большинство их исходило не от Правительства России, а от других субъектов права законодательной инициативы. Между тем зарубежный опыт подсказывает совсем другие пропорции: большинство законопроектов исходит именно от высшего исполнительного органа власти государства. Такая практика, как уже отмечалось, характерна для большинства стран. В одной из работ по зарубежному парламентаризму приводились такие цифры: в 33-х из 69-ти государств правительства вносят от 90 до 100 процентов законопроектов, еще в 22-х - более 50 процентов законопроектов1. В Российской Федерации еще не так давно картина была совершенно иной. Бесспорными лидерами в законотворчестве в 1994-1998 гг. являлись депутаты Государственной Думы, которыми вносилось в среднем около половины всех законодательных инициатив. Правительство России вносило в среднем не больше 20 процентов законопроектов1. Конечно же, такое его участие в законодательном процессе нельзя было считать достаточным. Отрадно, что в настоящее время эти пропорции изменяются в сторону все более активного участия Правительства в законотворческой деятельности.

Правительство России постепенно выходит в лидеры по законодательным инициативам. Это свидетельствует не только об усилении его роли, но и о приближении российского законотворческого процесса к общемировой практике. Зарубежный опыт показывает, что результативность прохождения через парламент правительственных законопроектов в большинстве стран является чрезвычайно высокой. Из 60-ти государств в 42-х парламенты одобряют от 90 до 100 процентов таких законопроектов, в девяти - от 80 до 89 процентов и в четырех - от 70 до 79 процентов законопроектов2. Сегодня Российская Федерация не является исключением из этого правила, и активная роль Правительства России в разработке и представлении вносимых законодательных инициатив сочетается с высокой итоговой результативностью. Последнее объясняется как более высоким уровнем подготовки законодательных инициатив Правительства, в распоряжении которого находится аппарат федеральных органов исполнительной власти, так и широкими возможностями влияния на всех стадиях прохождения законопроекта, включая стадию президентского "вето"1.

Так, в период весенних сессий из числа принятых в целом Государственной Думой федеральных законов Правительством Российской Федерации в 2001 году было внесено 28 процентов, 2002 году - 42 процента, в 2003 году - 39 процентов, а в период осенней сессии 2003 года - уже 62 процента проектов федеральных законов. Необходимо также учитывать, что общая доля участия Правительства России в законодательном процессе значительно выше, поскольку ряд проектов федеральных законов, внесенных Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, был разработан Правительством. Кроме того, отдельные проекты федеральных законов, внесенные в Государственную Думу другими субъектами права законодательной инициативы, также разрабатывались совместно с Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что проекты федеральных законов, вносимых Правительством Российской Федерации, в основном носят базовый, определяющий характер для конкретных сфер деятельности, тогда как законопроекты, внесенные другими субъектами права законодательной инициативы, в основном касаются изменений и дополнений в действующие федеральные законы. Например, приняты такие важные для страны федеральные законы, разработанные Правительством России, как Земельный кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации и многие другие.

В интересах более полного обеспечения взаимодействия в законотворческом процессе с Федеральным Собранием Правительство создает свои механизмы влияния на его ход и результаты. Важное место в системе таких механизмов занимают представители Правительства в палатах Федерального Собрания. В настоящее время деятельность таких представителей регулируется Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. N 94 "О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской

Федерации"1. Для улучшения участия Правительства в законотворческом процессе необходима более активная работа его полномочных представителей с федеральными органами исполнительной власти - не только на этапе сопровождения законопроектов в палатах парламента, но и при формировании планов законопроектной деятельности в период их исполнения.

Взаимодействие Правительства России и Президента Российской Федерации в области законотворческой деятельности осуществляется в разнообразных формах. Ряд таких форм существует достаточно продолжительное время и получил правовое закрепление, другие являются новыми, не оформленными в законодательном порядке. При этом часть из них объективно вытекает из конституционных полномочий главы государства, а некоторые предопределяются характером функций Правительства и его полномочиями по реализации задач, которые ставит перед ним Президент Российской Федерации.

Прежде всего Правительство активно участвует в реализации ежегодных посланий Президента России парламенту в той их части, где дается оценка положения дел в сфере формирования законодательной базы деятельности государства и формируются задачи на будущее, стоящие перед субъектами законотворчества. В научной литературе справедливо отмечается, что послания главы государства парламенту России имеют сложную правовую природу. С одной стороны, делается вывод об обязательном характере общих установок, конкретных поручений, содержащихся в посланиях, а с другой стороны, подчеркивается, что послания не являются нормативными актами, не могут противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием, и каким-либо образом ограничивать его правотворческую деятельность1. В посланиях Президент нередко дает оценку законотворческой деятельности, осуществляемой федеральными органами государственной власти, и высказывает свое видение возможных путей ее совершенствования.

В ряде случаев Президент Российской Федерации использовал свои послания парламенту для формулирования законодательных инициатив, которые справедливо можно считать приоритетными в программе законопроектных работ. Вполне понятно, что прежде всего они во многом определяют содержание законотворческой деятельности Правительства России.

Тесное взаимодействие между Правительством Российской Федерации и Президентом России осуществляется в ходе реализации главой государства принадлежащего ему права законодательной инициативы. Во-первых, такое взаимодействие реализуется в любом случае, когда Президент вносит в Государственную Думу законопроекты, указанные в ч.3 ст.104 Конституции Российской Федерации. Во-вторых, когда он, выступая с законодательной инициативой, особенно по тем вопросам, которые сформулированы в посланиях Федеральному Собранию, ставит перед Правительством России вполне определенные задачи. В ряде случаев, как показывает практика, такие задачи облекаются в форму поручений о разработке проектов конкретных правовых актов и их "сопровождении" в период рассмотрения парламентом Российской Федерации. В других случаях Президент России своими решениями косвенно обязывает Правительство принимать развернутые (комплексные) планы законопроектных работ, вовлекая в этот процесс не только многие федеральные органы исполнительной власти, но и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Представляется, что дальнейшая оптимизация взаимоотношений Правительства Российской Федерации и Президента России возможна путем более четкого разграничения полномочий указанных органов в законотворческом процессе. Однако такое разграничение не должно препятствовать их более тесному взаимодействию в этом процессе, в частности согласованию планов законопроектной деятельности Правительства с Президентом РФ.

Заметим, что роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе зачастую незначительна из-за недостаточности необходимой нормативной базы. Ее совершенствование должно быть направлено на активизацию взаимодействия Правительства России и органов власти субъектов Федерации в законотворческом процессе, что позволит более полно сочетать интересы Российской Федерации и ее субъектов в действующем законодательстве, а также способствовать обеспечению единства правового пространства в России. Процесс такого взаимодействия должен быть двухсторонним и включать в себя, с одной стороны, поддержку Правительством России согласованных законодательных инициатив органов государственной власти субъектов Федерации, а с другой - поддержку органами государственной власти субъектов Федерации законодательных инициатив Правительства России, в частности через своих представителей в Совете Федерации. В этих целях органы государственной власти субъектов Федерации должны максимально привлекаться к участию в разработке планов и программ законопроектной деятельности Правительства России.

Активизация и совершенствование взаимодействия Правительства России и органов государственной власти субъектов Федерации в законотворческом процессе позволит более полно и гармонично сочетать интересы Российской Федерации и ее субъектов в действующем законодательстве, а также способствовать обеспечению единства правового пространства. При этом необходимо определить последствия рассмотрения субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, направляемых им Правительством Российской Федерации на стадии подготовки.

Исследование правовой регламентации роли Правительства Российской Федерации в законотворчестве позволяет утверждать, что сегодняшнее состояние законодательного регулирования отношений Правительства Российской Федерации с парламентом России, Президентом Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации в области законотворческой деятельности в целом является удовлетворительным. Вместе с тем можно сделать вывод о том, что регламентация форм и методов участия Правительства России в законотворческой деятельности нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Расширение сфер законотворчества и определяемая этим необходимость совершенствования нормативного регулирования законотворческого процесса, в том числе с участием Правительства Российской Федерации, настоятельно требуют нормативного закрепления наиболее оправдавших себя форм и методов деятельности Правительства в этом направлении.

В настоящее время существует два варианта активизации взаимодействия Правительства Российской Федерации и иных органов, участвующих в федеральном законодательном процессе. Первым из таких вариантов является совершенствование норм регламентов и иных актов данных органов. Вторым вариантом является принятие соответствующих федеральных законов, регламентирующих федеральный законотворческий процесс. В качестве примера можно привести рассматриваемый Государственной Думой Российской Федерации проект федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов Российской Федерации". Положения проекта содержат общеобязательные правила поведения всех участников законотворческого процесса. При этом первый из рассмотренных вариантов представляется нам более предпочтительным. Следует учитывать, что многие вопросы участия Правительства в федеральном законотворческом процессе пока не являются до конца устоявшимися, поскольку находятся на пути своего становления. Это, например, новые, сложившиеся и оправдавшие себя в последние годы формы взаимодействия, такие как организация встреч главы государства и руководителей высших органов государственной власти страны, практика проведения "круглых столов" с участием указанных лиц и руководителей депутатских объединений. В целом же, рассматривая данный вопрос, следует отметить, что нельзя исключать, что хорошо действующие вчера и сегодня правила могут существенно затормозить законодательный процесс в будущем, поскольку уже не будут отвечать новым реалиям. В случае, если такие правила установлены федеральным законом, их изменение потребует значительного количества времени и немалых усилий. Поэтому более предпочтительным представляется вариант совершенствования норм регламентов и иных актов органов, участвующих в федеральном законодательном процессе (в частности, речь идет о Регламенте Правительства Российской Федерации; о развитии норм, касающихся основных организационных форм этой работы, взаимодействия Правительства России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др.).

Более детальная правовая регламентация роли в законотворчестве как Правительства Российской Федерации, так и других органов государственной власти будет способствовать развитию российского законодательства, повышению качества законотворческой деятельности в целом. В этом случае Правительство Российской Федерации и иные органы власти будут иметь в своих руках достаточно прочный правовой инструментарий для разрешения возникающих в ходе законотворческого процесса коллизий.

Заключение

ПрезидентРФ в своих Посланиях Федеральному СобраниюРФ неоднократно отмечал, что следует сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных и судебных механизмов. Однако если реализация права на обращение за защитой в суд урегулирована соответствующим отраслевым процессуальным законодательством, то вопрос с так называемой "административной" жалобой, обращениями и заявлениями граждан и организаций до настоящего времени не решен. В Послании ПрезидентаРФ Федеральному СобраниюРФ 2005г. также подчеркивается, что "сама власть: обязана открывать все новые возможности для укрепления в стране институтов реальной демократии. Отказывать собственному народу, самим себе в способности жить по демократическим законам- это значит не уважать себя, своих сограждан, это значит не понимать прошлого и не видеть будущего".

Поток обращений граждан в различные инстанции отражает, с одной стороны, их социальную активность, доверие к политическим институтам государства, а с другой- определенные негативные явления, несовершенство организации рассмотрения обращений, пробелы в действующем законодательстве. Необходимо учитывать, что обращения граждан являются и существенным источником информации, необходимой для принятия решений по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Таким образом, обращения граждан- немаловажный институт гражданского общества, отражающий своеобразный диалог между гражданином и государством. Вместе с тем право на обращение можно рассматривать и как один из действенных способов устранения возможных нарушений законности, средство предотвращения правонарушений.

Особую актуальность отношения, связанные с реализацией права граждан на обращение, приобретают в условиях изменения форм собственности, появления не известных ранее законодательству субъектов хозяйственной деятельности. Именно сейчас граждане страны нуждаются во всемерном совершенствовании процедурных механизмов защиты своих прав и охраняемых законом интересов, в выработке новой системы взаимоотношений с представителями различных ветвей власти посредством демократически установленного процессуального порядка обращения к публичной власти.

# Литература

1. Конституция РФ Российская газета 25 декабря 1993.
2. Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" от 31 декабря 1999 г
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации.- М.: Издательская группа ИНФРА • М—НОРМА, 2004.
4. Коваленко А.И. Основы конституционного права РФ.- М.: ИНФРА • М—НОРМА,2003.
5. Ковешников Е.М. Конституционное право РФ. Курс лекций. –М.:Норма-ИНФРА,2002.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 3-е изд. перераб. и доп. -М.: Юристъ 2004.
7. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С.124.
8. Конституционное право зарубежных стран.- М.: Новый Юрист, 2003.
9. Лaфитcкий В.И. Законодательный процесс // Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно-практическое пособие / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1999.
10. Стрекозов В.Г. Конституционное право России. М.: Новый Юрист, 2002.
11. Политология. Словарь-справочник. - М.: Новый Юрист, 2004
12. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. - М.:Юрайт-М: Новая правовая культура, 2003.
13. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Окунькова Л.А. - М.: Издательство БЕК, 2004.
14. Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. N 12.