ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

ИНСТИТУТ ПЕРЕПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

КУРСОВАЯ РАБОТА

По дисциплине:

Правовые основы государственной и гражданской службы

Тема: «Правительство РФ: порядок формирования и состав»

Выполнил:

студент

гр. № 07321

Ландес А.А

Проверил

Старший преподаватель

Шерстобоев О.Н

Новосибирск 2010г.

Содержание

# Введение

# 1. Общая характеристика правового положения Правительства Российской Федерации

# 1.1 Правовой статус Правительства Российской Федерации

# 1.2 Правительство и иные органы власти

# 2. Порядок формирования и состав Правительства Российской Федерации

# 2.1 Состав Правительства Российской Федерации. Порядок формирования состава Правительства Российской Федерации

# 2.2 Ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации

# Заключение

# Список использованных источников и литературы

# Введение

Исполнительную власть можно трактовать в двух основных аспектах:

1) в юридическом, понимая под ней право и возможность официальных руководителей управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать властные акты;

2) в политологическом, когда данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений и, прежде всего публичную администрацию (систему органов исполнительной власти), компетенцию ее органов и служащих, ее деятельность.

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. Объектом исследования является органы исполнительной власти. Предметом исследования являются нормы права, регулирующие правовой статус Правительства РФ.

Цель работы: анализ правового статуса Правительства РФ.

Задачи работы:

1. Общая характеристика правового положения Правительства Российской Федерации;

2. Порядок формирования и состав Правительства Российской Федерации.

Методологической основой исследования является использование историко-правового, формально-логического, сравнительно-правового методов исследования.

# 1. Общая характеристика правового положения Правительства Российской Федерации

#

# 1.1 Правовой статус Правительства Российской Федерации

Правовой статус Правительства Российской Федерации определен гл. 6 Конституции РФ (ст. ст. 110 - 117)[[1]](#footnote-1) и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации"[[2]](#footnote-2). В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, а согласно ст. 1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ - это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

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

Правительство РФ может само подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент вправе принять решение об отставке Правительства и по своей инициативе, а также и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, они же в свою очередь подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации 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 Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики страны; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. Оно по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В то же время Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти на основании соответствующих соглашений.

В сфере экономики Правительство РФ: обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие страны; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство РФ: обеспечивает ее единство в стране; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет о его исполнении; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики в данной области, реализацию трудовых прав и прав граждан по социальному обеспечению, а также проведение единой миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта, туризма, санитарно-культурной сферы и др.

В сфере науки, культуры и образования Правительство РФ обеспечивает: государственную поддержку фундаментальной и приоритетных направлений прикладной науки; проведение единой государственной политики в области образования; поддержку культуры и сохранение культурного наследия страны.

В сфере охраны окружающей среды Правительством РФ: обеспечивается проведение единой политики в этой области, в частности по экологической безопасности; принимаются меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду; организуется деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов; координируется деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, ликвидации их последствий и др.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство РФ: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения 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.

В сфере обороны и государственной безопасности Правительством РФ: осуществляются все необходимые меры в этой области; организуется оснащение вооружением и военной техникой Вооруженных Сил; обеспечиваются социальные гарантии для военнослужащих; принимаются меры по охране Государственной границы; осуществляется руководство гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство РФ: осуществляет меры по реализации внешней политики страны; заключает международные договоры и обеспечивает их выполнение; осуществляет регулирование и государственный контроль во внешнеэкономической деятельности.

Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства РФ и обязательны к исполнению на всей территории страны.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, которые составляют государственную тайну, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия.

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

Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Председатель Правительства РФ: возглавляет Правительство, организует его работу, распределяет обязанности между своими заместителями, ведет заседания Правительства; представляет Правительство за пределами страны; подписывает акты Правительства; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности членов Правительства, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении, распределяет обязанности между членами Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

Основные правила организации деятельности Правительства установлены Регламентом Правительства Российской Федерации, который утвержден Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации"[[3]](#footnote-3).

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений существует аппарат Правительства, действующий на основе того же положения.

Известную роль в деятельности Правительства Российской Федерации играют образуемые им правительственные и межведомственные координационные органы, именуемые комиссиями или организационными комитетами, а также органы совещательные, именуемые советами.

Комиссии образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач.

В качестве примера можно назвать Комиссию Правительства по вопросам агропромышленного комплекса, образованную Постановлением Правительства от 12 декабря 2000 г., Комиссию Правительства по законопроектной деятельности и др. Советы при Правительстве РФ образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений рекомендательного характера. Например, Совет по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных актов в экономической сфере (образован 19 сентября 1997 г.), Совет по предпринимательству при Правительстве РФ (образован 5 августа 2000 г.) и др. Компетенция координационных и совещательных органов, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании.

Структура Аппарата Правительства включает в себя руководство Аппарата и подразделения Аппарата - департаменты Правительства и секретариаты Председателя Правительства, заместителя Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства. В составе департаментов создаются отделы.

Департамент Правительства обеспечивает деятельность Правительства, его Президиума, а также Аппарата Правительства по вопросам, входящим в сферу его ведения, и взаимодействует с соответствующими федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, с другими государственными органами и организациями.[[4]](#footnote-4)

#

# 1.2 Правительство и иные органы власти

Не являясь главой Правительства РФ и официально не возглавляя исполнительную власть, Президент РФ оказывает решающее влияние на процесс формирования Правительства РФ, поскольку от Президента в конечном счете зависит назначение Председателя Правительства и формирование всей системы федеральных органов исполнительной власти, включая назначение министров и руководителей некоторых других органов государственной власти и освобождение их от должности. Несомненно, важное значение имеет ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Она устанавливает, по существу, двоевластие в руководстве некоторыми федеральными исполнительными органами. Президент непосредственно руководит федеральными министерствами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и рядом других ведомств так называемого «силового блока». То, что они находятся в ведении Президента, обусловливает его право утверждать по представлению Председателя Правительства положения об этих органах и назначать их руководителей. По действующей Конституции РФ, Правительство в полной мере несет ответственность только перед Президентом РФ. Безусловная и полная ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ - это одна из главнейших характеристик зависимости Правительства от главы государства, отражающая существенную взаимосвязь между ними, реальную возможность Президента РФ оказывать эффективное воздействие на Правительство РФ, на управление страной.

Такое соотношение между властью Президента РФ и Правительства РФ вовсе не означает, что Правительство РФ обезличено и является только тенью Президента РФ. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законами, оно юридически самостоятельно решает вопросы и несет полную ответственность за свои действия и обеспечивает согласованную деятельность органов исполнительной власти. Оно издает свои правовые акты, не испрашивая разрешения или согласия Президента РФ, самостоятельно строит свои отношения с Федеральным Собранием и судебной властью, с органам государственной власти субъектов РФ[[5]](#footnote-5).

В ч. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» записано: «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Проблема взаимоотношения органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти ее субъектов нашла конституционное закрепление и в ч. 1 ст. 78 Конституции РФ. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий и федерального контроля могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, которые согласовывают свою деятельность с федеральными органами исполнительной власти. Это, например, подразделения Министерства налогов и сборов РФ, межтерриториальные подразделения Министерства путей сообщения, военные комиссариаты и др.

Кроме этого, федеральные органы исполнительной власти могут передавать свои полномочия органам исполнительной власти субъектов Федерации, которые, в свою очередь, также могут осуществлять передачу части своих полномочий органам исполнительной власти Российской Федерации на основе взаимного соглашения.

В соответствии с Конституцией Президент и Правительство России обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Например, Президенту дано право приостановить действие правовых актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции или федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают права человека и гражданина, до решения этого вопроса в соответствующем суде.

Что же касается Правительства РФ, то оно вправе лишь вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Для регламентации отношений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента в федеральных округах Правительство РФ приняло специальное Постановление 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 исполнительной власти».

Центральное место во взаимоотношениях федерального Правительства с российским парламентом занимает вопрос о роли парламента в формировании Правительства. Согласно Конституции РФ предложение о назначении конкретного лица на пост Председателя Правительства РФ вносит в Государственную Думу Президент России.

Право Государственной Думы - выразить или не выразить свое согласие. Сама Дума права выдвигать кандидатов на этот пост не имеет.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы кандидат на должность Председателя Правительства РФ должен доложить Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, ответить на вопросы депутатов. Конституция определяет и порядок разрешения разногласий между Президентом и парламентом по поводу кандидатуры на пост главы Правительства РФ: если Государственная Дума три раза подряд отклонит предложенные Президентом РФ кандидатуры, то осуществляется одно из полномочий Президента - конституционные право и обязанность роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов. Естественно, что в этом случае Президент РФ самостоятельно решает вопрос о назначении Председателя Правительства РФ[[6]](#footnote-6).

Другим направлением взаимоотношений Правительства и Федерального Собрания является выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ и обсуждение вопроса о доверии Государственной Думы Правительству РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, при этом такое постановление должно быть принято большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Выражение недоверия Правительству означает постановку перед Президентом РФ вопроса об отставке Правительства. Окончательное решение вопроса об отставке Правительства в связи с выраженным ему недоверием принимает Президент: он либо соглашается с мнением Государственной Думы и принимает отставку Правительства, либо уведомляет ее о своем несогласии с таким решением Думы. Но если Дума в течение трех месяцев после этого уведомления повторно выразит свое недоверие Правительству, то Президент должен принять решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов в нее. В ч. 4 ст. 117 Конституции РФ устанавливается процедура решения вопроса об отставке Правительства в том случае, когда Председатель Правительства сам ставит перед Думой вопрос о том, доверяет ли она Правительству. Если Дума принимает решение о доверии Правительству, оно продолжает свою деятельность. Если же Дума отказывает Правительству в доверии, окончательное решение по вопросу об отставке Правительства принимает Президент. В течение семи дней со дня принятия Государственной Думой решения о недоверии данному составу Правительства Президент обязан решить вопрос либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов в нее[[7]](#footnote-7).

Следующим важным направлением взаимоотношений Правительства с Федеральным Собранием является согласование интересов при принятии федерального бюджета и рассмотрении проектов федеральных законов.

Как известно, Правительству принадлежит право законодательной инициативы. Правительство, реализуя принадлежащее ему право законодательной инициативы, все чаще вносит в Государственную Думу проекты федеральных конституционных и федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания, а также Президента Российской Федерации. Определенные организационные механизмы осуществления законопроектных процедур содержатся в Регламенте Государственной Думы, в Регламенте и других актах Правительства, но, естественно, приоритет здесь остается за нормами Конституции РФ и федеральных законов. Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов РФ.

Члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. Взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания обеспечивается полномочным представительством Правительства РФ в Федеральном Собрании, которое действует на основе Положения о Полномочном представительстве Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании РФ и Конституционном Суде РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ.[[8]](#footnote-8)

В соответствии со ст. 42 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ в пределах своих полномочий: производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом; обеспечивает исполнение судебных решений[[9]](#footnote-9).

# 2. Порядок формирования и состав Правительства Российской Федерации

#

# 2.1 Состав Правительства Российской Федерации. Порядок формирования состава Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации - Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.[[10]](#footnote-10)

Поскольку Российская Федерация является республикой президентского типа, то Председателя правительства назначает на должность Президент РФ (в отличие от парламентских республик, где кандидатуру председателя правительства определяет, как правило, лидирующая партия). Статья содержит два основных требования к претенденту на должность председателя Правительства: он должен быть гражданином России и не иметь гражданства другого государства.

Относительно конкретного порядка назначения Председателя Правительства на должность, закон отсылает к нормам Конституции РФ. Согласно ст. 111 Конституции, Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Конституционный суд РФ, осуществляя толкование положений ч. 4 ст. 111, дал следующее разъяснение закрепленной в ней норме: Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение - с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации - независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, - Государственная Дума подлежит роспуску. Правовая логика статьи 111 Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с ее статьями 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103 (пункт "а" части 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, статья 3, части 1 и 2).

Указанными принципиальными положениями, лежащими в основе организации власти в демократическом правовом государстве, обусловлена также и необходимость получения согласия Государственной Думы на назначение предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. При этом, определяя условия и порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, Конституция Российской Федерации предусматривает способы преодоления возможных разногласий ветвей власти, с тем чтобы не допустить затягивания формирования и вследствие этого - блокирования деятельности Правительства Российской Федерации как одного из институциональных элементов конституционного строя Российской Федерации (статья 11, часть 1).

Из части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

В свою очередь Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства Российской Федерации, давая согласие или отказывая в согласии на назначение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса.[[11]](#footnote-11)

Основания прекращения полномочий Председателя Правительства РФ. Освобождает от должности (как и назначает на должность) Председателя Правительства только Президент РФ. Закон предусматривает всего два основания прекращения полномочий председателя Правительства: его собственное желание и невозможность исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий. Собственное желание Председатель Правительства изъявляет в форме заявления об отставке. Невозможность исполнения полномочий может быть вызвана различными причинами - тяжелая или продолжительная болезнь, смерть, наличие фактов, компрометирующих Председателя Правительства, ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

О прекращении полномочий председателя Правительства Президент РФ обязательно должен уведомить Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Такое уведомление должно быть произведено без излишних отлагательств в день принятия решения.

Поскольку члены Правительства, назначаются на должность и освобождаются от должности по предложению Председателя Правительства, то прекращение полномочий (освобождение от должности) Председателя Правительства влечет отставку всего Правительства.

Председатель Правительства РФ не может абсолютно постоянно и беспрерывно исполнять свои обязанности. Как и любой живой человек, он может заболеть, он нуждается в отпуске. На практике могут возникнуть и иные ситуации, когда для временного исполнения обязанностей Председателя Правительства необходим другой человек. Статья 11 ФЗ «О Правительстве РФ» определяет способ выхода из таких ситуаций.

Основания замещения Председателя Правительства иным лицом: временное отсутствие Председателя Правительства и освобождение его от должности. В обоих случаях обязанности Председателя Правительства будет исполнять его заместитель.

Временное отсутствие Председателя Правительства. Причины такого отсутствия могут быть разными: болезнь, отпуск и т.д. Определение конкретного заместителя, призванного исполнять обязанности Председателя Правительства в случае его временного отсутствия, должно производиться в соответствии с распределением обязанностей между заместителями, составленным в письменной форме. На настоящий момент действует Распределение обязанностей между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации (утв. Правительством РФ 1 июня 2000 г. N 1801п-П17).[[12]](#footnote-12)

Порядок определения кандидатуры заместителя, исполняющего обязанности Председателя Правительства в период с момента освобождения от должности прежнего Председателя Правительства до назначения нового Председателя. Конкретную кандидатуру назначает Президент. Он ограничен в выборе только кандидатурами заместителей прежнего Председателя Правительства. По тексту данной статьи, назначение Исполняющего обязанности Председателя Правительства является правом Президента. Если же Президент не назначает Исполняющего обязанности, то Президент может воспользоваться предоставленными ему п. "б" ст. 83 Конституции РФ полномочиями самостоятельно председательствовать на заседаниях Правительства. Исполняющий обязанности Председателя Правительства не может быть назначен на постоянной основе. Законом установлен максимальный срок в 2 месяца.

Заместителей председателя Правительства и федеральных министров может назначать на должность только Президент Российской Федерации, однако выбор Президентом осуществляется из кандидатур, предложенных Председателем Правительства РФ.

Относительно освобождения от должности указанных лиц, закон определяет всего два основания: предложение Председателя Правительства об освобождении от должности конкретного заместителя Председателя или федерального министра или согласие президента с поданным данными лицами заявлением об отставке.[[13]](#footnote-13)

#

# 2.2 Ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации

Ограничения можно разделить на несколько групп:

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, установленный в комментируемой статье 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.

В целях обеспечения объективности принимаемых решений и эффективного выполнения своей деятельности, запрещает членам Правительства занимать иные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. При отсутствии такого запрета могла бы сложиться абсурдная ситуация.

Предпринимательской деятельностью, занятие которой запрещает часть третья статьи 11 ФЗ «О Правительстве РФ», 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[[14]](#footnote-14)).

Статья 11 ФЗ «О Правительстве РФ» запрещает 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. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве"[[15]](#footnote-15), 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). На доли (вклады) подразделяется уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ. Хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества). 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. 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, комментируемый 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.

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.

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[[16]](#footnote-16) допускает обычные подарки, то есть подарки, цена которых не превышает установленных законом 5 минимальных размеров оплаты труда.

Часть 9 статьи 11 ФЗ «О Правительстве РФ» запрещает членам Правительства 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. Кроме того, не возможно запретить членам правительства пользоваться личными сбережениями (хотя в такую бескорыстность слабо верится). 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 государствам. А должностные лица этого государства, в свою очередь, направляются в служебную командировку в Россию, и командировочные расходы оплачиваются за счет российских средств.[[17]](#footnote-17)

# Заключение

Федеральный конституционный закон (в действ. ред.) на основе норм Конституции РФ провозглашает, что "Правительство Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации... Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации" (ст. 1); "Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти" (ст. 32) и т.д. Ни в самой Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном конституционном законе "О Правительстве РФ" не имеется норм, прямо указывающих на то, что Правительство РФ входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

# Список использованных источников и литературы

Нормативные и иные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с изм. от 30.12.2008). // Российская газета, № 237, 25.12.1993.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2008) О Правительстве Российской Федерации // Российская газета. N 245, 23.12.1997.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009, с изм. от 08.05.2010) // Российская газета, № 238-239, 08.12.1994.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 08.05.2010) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.
5. Федеральный закон от 11.06.2003 N 74-ФЗ (ред. от 30.10.2009) О крестьянском (фермерском) хозяйстве // Парламентская газета. N 109, 18.06.2003.
6. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 (ред. от 30.11.2009) О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации // Российская газета. N 119, 08.06.2004.
7. Распределение обязанностей между Председателем Правительства Российской Федерации и его заместителями (утв. Правительством РФ) // Российская газета. N 191, 08.10.1998.

Литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Издательство: Норма, 2003.
2. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России ООО «Профобразование», - 2003.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. Л.А. Окунькова, М.: Издательство БЕК, 2006.
4. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. /Отв. ред. В.А. Четвернин. - М. 1997.
5. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. "Издательство Института проблем риска", 2006.
6. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" - ООО "Новая правовая культура", 2007 г.
7. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2006.
8. Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционная проблема взаимоотношений. В кн.: Труды Московской государственной юридической академии № 4. - М., 2004.

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации"//Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 1998 г. N 52 ст. 6447.
1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с изм. от 30.12.2008). // Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 29.01.2010) О Правительстве Российской Федерации // Российская газета. N 245, 23.12.1997. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 (ред. от 30.11.2009) О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации // Российская газета. N 119, 08.06.2004. [↑](#footnote-ref-3)
4. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. "Издательство Института проблем риска", 2006. – С. 201-210. [↑](#footnote-ref-4)
5. Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционная проблема взаимоотношений. В кн.: Труды Московской государственной юридической академии № 4. - М., 2004. С. 21. [↑](#footnote-ref-5)
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. Л.А. Окунькова, М.: Издательство БЕК, 2006. С. 664. [↑](#footnote-ref-6)
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Издательство: Норма**,** 2003. С. 800. [↑](#footnote-ref-7)
8. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России ООО «Профобразование», - 2003. – С. 566. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. /Отв. ред. В.А. Четвернин. - М. 1997. С. 357. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 29.01.2010) О Правительстве Российской Федерации // Российская газета. N 245, 23.12.1997. [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации"//Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 1998 г. N 52 ст. 6447. [↑](#footnote-ref-11)
12. Распределение обязанностей между Председателем Правительства Российской Федерации и его заместителями (утв. Правительством РФ) // Российская газета. N 191, 08.10.1998 [↑](#footnote-ref-12)
13. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" - ООО "Новая правовая культура", 2007 г. – С. 44-47. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009, с изм. от 08.05.2010) // Российская газета, № 238-239, 08.12.1994. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон от 11.06.2003 N 74-ФЗ (ред. от 30.10.2009) О крестьянском (фермерском) хозяйстве // Парламентская газета. N 109, 18.06.2003. [↑](#footnote-ref-15)
16. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 08.05.2010) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410. [↑](#footnote-ref-16)
17. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2006. [↑](#footnote-ref-17)