**Статус правительства Российской Федерации.**

Природа и место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти в процессе проведения с конца 80-х годов политической реформы и конституционных преобразований существенно менялись.

В силу Конституции 1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 27 октября 1989 г. - ВВС РСФСР, 1989, N 44, ст. 1303) Совет Министров РСФСР являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР, ответственным и подотчетным перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР. Поскольку в компетенции данных высших представительных органов государственной власти советского типа было осуществление не только законодательной функции, но и полномочий по исполнению законов, Совет Министров был правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, за исключением тех, которые входили в компетенцию Съезда народных депутатов и Верховного Совета.

С введением поста Президента РСФСР на основе решений референдума 1991 г. Правительство было включено в систему федеральной исполнительной власти, возглавляемой Президентом Российской Федерации, как орган, подотчетный Президенту Российской Федерации.

Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", принятый 22 декабря 1992 г. (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14), урегулировал отношения в сфере осуществления исполнительной власти в Российской Федерации с учетом того, что Президент Российской Федерации был наделен полномочиями по руководству деятельностью Совета Министров. При этом вопросы исполнительной власти были целиком сосредоточены в руках Президента и Правительства вследствие того, что Конституция провозгласила в качестве незыблемой основы конституционного строя разделение властей (ст. 3 Конституции 1978 г. в редакции Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 г., - ВВС РФ, 1992, N 20, ст. 1084).

Принятие Конституции 1993 г. знаменует новый этап в развитии института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют положения Конституции, согласно которым Правительство самостоятельно осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием и судами Российской Федерации (ст. 10 и 11 Конституции). В текст новой Конституции не была включена формула прежней Конституции о подотчетности федерального Правительства Президенту, поскольку Президент Российской Федерации провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти.

Вместе с тем следует отметить, что Конституция наделила Президента широкими полномочиями по формированию Правительства, направлению его деятельности. Президент назначает Председателя (с согласия Государственной Думы) и членов Правительства, принимает решения о его отставке, утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти. Правительство действует на основе указов Президента, и в случае противоречия актов Правительства Конституции, федеральным законам и указам Президента они могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Анализ конституционных норм о полномочиях Президента и Правительства позволяет прийти к выводу о том, что многие из конституционных полномочий Президента свидетельствуют о наличии у главы государства функций исполнительной власти. К их числу, в частности, относится руководство внешней политикой, право председательствовать на заседаниях Правительства и другие.

Объективная необходимость в согласовании действий Президента и Правительства как органов, обеспечивающих осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), заставляет находить способы их взаимодействия, исключающие дублирование в управленческой сфере. Правительство проводит работу по осуществлению социально-экономических преобразований, руководствуясь указами Президента Российской Федерации, установками, определенными в таких документах, как послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, с целью реализации мер, намеченных в Послании Президента Российской Федерации "О действенности государственной власти в Российской Федерации", Правительством принято специальное Постановление от 31 марта 1995 г. N 305, в котором федеральным органам и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписывается, руководствуясь посланием Президента, осуществить разработку и реализацию мероприятий, направленных на обеспечение экономических и социальных прав граждан, скорейшее достижение финансовой стабилизации, совершенствование системы государственного регулирования экономики, развитие рыночных отношений в агропромышленном комплексе и интеграции российской экономики в мировое хозяйство (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1302).

Сложилась практика систематического информирования Президента Председателем Правительства о работе Правительства, установлен детальный и четкий порядок взаимного согласования проектов актов Президента и Правительства, планов законопроектных работ и т.д. (Указ Президента от 10 июня 1994 г., N 1185 - СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732).

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в определенных ею пределах возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на территории Российской Федерации, сочетание интересов Федерации и субъектов Российской Федерации в системе исполнительной власти. По предметам ведения Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации главы администраций подчиняются Президенту и Правительству Российской Федерации. В порядке обеспечения полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации контроль за осуществлением полномочий глав администраций осуществляется Председателем Правительства Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969, - СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598). При Правительстве Российской Федерации по предложению администраций субъектов Российской Федерации учреждаются их представительства и назначаются руководители представительств.

Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства Российской Федерации, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента Российской Федерации либо подведомственности Президенту Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами. В пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации утверждает Положения о федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов и их заместителей, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации в рамках отведенных ему полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и на основе Закона Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" от 22 декабря 1992 г. вправе отменять акты министерств, государственных комитетов Российской Федерации и других подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти (ч. 3 ст. 23 Закона).

Конституция 1993 г. изменила характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти, а также характер ответственности Правительства перед парламентом. Она вывела Правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив за Государственной Думой контроль в ключевой сфере - бюджетной политике. Правительство представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Правительство дает заключения по законопроектам, требующим финансирования из федерального бюджета, в том числе о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим.

Правительство как исполнительная власть должно исполнять и проводить в жизнь федеральные законы. При этом в законах зачастую не только определяется компетенция Правительства в соответствующей сфере, но и даются ему определенные поручения.

Деятельность федерального Правительства оценивается и при рассмотрении палатами Федерального Собрания практики реализации конкретных законов. Так, Государственной Думой отмечено неудовлетворительное финансирование образования и науки и неисполнение Правительством требований ряда законов в этой области. Правительству предложено разработать конкретные программы по выводу из кризиса науки и образования, а Счетной палате Российской Федерации проводить ежемесячную проверку исполнения Правительством соответствующих статей Закона "О федеральном бюджете на 1996 г..

В соответствии с Конституцией с Государственной Думой должно быть согласовано назначение Председателя Правительства. Государственная Дума вправе вынести вотум недоверия Правительству.

Как субъект законодательной инициативы Правительство обеспечивает подготовку значительной части законопроектов, назначает официальных представителей в Государственной Думе, участвует в согласительных и рабочих комиссиях по доработке законопроектов.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания Правительством принято специальное Постановление от 16 декабря 1994 г. N 1392, которым образовано Представительство Правительства в Федеральном Собрании в составе статс-секретарей - заместителей министров Российской Федерации и других лиц, назначаемых Правительством, и утверждено Положение об этом Представительстве (СЗ РФ, 1994, N 35, ст. 3703).

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания и быть выслушанными, как и официальные представители Правительства, при рассмотрении соответствующих законопроектов.

Конституция Российской Федерации предоставляет право Правительству Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций республик, уставов, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, некоторых других правовых актов, определенных Конституцией, с запросами о толковании Конституции Российской Федерации, а также в связи с разрешением споров о компетенции (статья 125 Конституции Российской Федерации).

Конституция 1993 г. конкретно определяет круг высших должностных лиц, которые входят в состав Правительства Российской Федерации. Это Председатель Правительства, заместители Председателя и федеральные министры.

Следует отметить, что в силу Конституции РСФСР 1978 г. и Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", помимо руководителей федеральных органов исполнительной власти, в состав Правительства РСФСР входили по должности председатели Советов Министров республик в составе России. Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" предусматривает также вхождение в состав Совета Министров руководителя аппарата Совета Министров (ст. 7 Закона).

Если в соответствии с прежней Конституцией на назначение министров иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел Президенту требовалось согласие Верховного Совета (ст. 109 (п. 3 ч. 1), 121-5 (п. 5) Конституции Российской Федерации 1978 г. в редакции Закона от 9 декабря 1992 г. - ВВС РФ, 1993, N 2, ст. 55), то по действующей Конституции весь состав Правительства утверждается Президентом Российской Федерации, при этом согласие Государственной Думы дается только на назначение Председателя Правительства.

Конституция сократила число должностных лиц, входящих в состав Правительства, исключив из него председателей Государственных комитетов и установив, что члены Правительства должны быть в ранге не ниже федерального министра. Поскольку формирование Правительства тесно связано с его структурой (ст. 112 Конституции) и зависит от усмотрения Президента Российской Федерации, решающего эти вопросы по представлению Председателя Правительства, то на практике в состав Правительства включаются и должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства, а получившие ранг министра в соответствии с Указом Президента и вследствие этого включенные в состав Правительства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (СЗ РФ, 1994, N 3, ст. 190) в Правительство входят не только заместители Председателя Правительства, как это значится в формулировке Конституции, но и первые заместители Председателя (п. 9 Указа).

Правительство Российской Федерации является традиционно коллегиальным органом, каковыми были и его предшественники - Совет Народных Комиссаров, Совет Министров. При этом действующая Конституция Российской Федерации отводит Председателю Правительства определяющую роль в направлении деятельности Правительства и организации его работы. Это обеспечивается конституционным порядком назначения главы Правительства Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы (ст. 111), правом Председателя ставить перед этой палатой Федерального Собрания вопрос о доверии Правительству (ч. 4 ст. 117), а также закреплением в Конституции Российской Федерации важнейших полномочий Председателя Правительства по формированию состава Правительства и определению структуры федеральных органов исполнительной власти (ст. 112). Эти и другие положения позволяют прийти к выводу о сочетании коллегиальности и единоначалия в определении конституционного статуса федерального Правительства.

Председатель Правительства осуществляет свою деятельность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в соответствии с федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Исходя из основных направлений внутренней и внешней политики государства, одобряемых Президентом, Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства. В соответствии со своим статусом главы Правительства Председатель представляет Правительство Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, а также палатами Федерального Собрания, в том числе при представлении федерального бюджета и отчета о его исполнении, проектов федеральных законов. Представительские функции осуществляются Председателем федерального Правительства во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации и в международных отношениях.

Существенны полномочия Председателя Правительства по организации работы Правительства. Он руководит заседаниями Правительства и председательствует на них (Президент Российской Федерации в силу Конституции вправе также председательствовать на заседаниях Правительства), утверждает план заседаний Правительства и его Президиума, одобряет проект повестки дня конкретного заседания, распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства, подписывает акты Правительства. Председатель вправе принимать собственные распоряжения по отдельным вопросам, руководит аппаратом Правительства.

Председатель Правительства, как и иные лица, входящие в его состав, не может занимать никакой другой должности в государственных, коммерческих организациях, общественных объединениях, не имеет права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Однако в этих случаях круг полномочий исполняющего обязанности Президента ограничен Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 92 Конституции).

В соответствии со ст. 114 Конституции, правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации.

2. М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе “Конституционное право Российской Федерации”

3. Федеральный конституционный закон. "О Конституционном Суде РФ" от 21 июля 1994 г.

4. Федеральный закон "Об актах гражданского состояния" от 20.11.97.

5. Нормативно-справочная база "ГАРАНТ", по состоянию на 10.01.2001.