

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Конституционно-правовой статус
Правительства Российской Федерации»

Студент

М.Б. Ерохин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Актуальность темы исследования определяется, прежде всего, происходящим в настоящее время интенсивным реформированием всей системы исполнительной власти, которое направлено на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия с органами государственной власти на различных уровнях.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе достижений современной правовой науки, действующего законодательства и соответствующей практики комплексно проанализировать проблемы конституционно-правового регулирования исполнительной власти в России.

Для достижения указанной цели надлежало решить следующие задачи:

- исследовать сущность и содержание системы исполнительной власти Российской Федерации;
- изучить место и роль исполнительной власти в современной системе разделения государственной власти России;
- рассмотреть особенности взаимодействия Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации;
- рассмотреть особенности взаимодействия Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием РФ.

Работа состоит из введения, трех взаимосвязанных глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка используемых источников. В первой главе работы дан анализ исполнительной власти, а также место Правительства РФ в системе исполнительной власти. Вторая глава посвящена рассмотрению вопросов формирования Правительства РФ, а также анализу его основных полномочий. Третья глава посвящена вопросам взаимоотношений Правительства РФ с Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ.

Объем работы составляет 72 печатных страницы.

Оглавление

Введение.....	4
ГЛАВА 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..	7
1.1. Общая характеристика исполнительной власти.....	7
1.2. Органы исполнительной власти и место Правительства Российской Федерации в системе органов исполнительной власти.....	13
ГЛАВА 2. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	20
2.1. Формирование, структура Правительства РФ и распределение обязанностей в составе Правительства.....	20
2.2. Должностные ограничения, связанные с осуществлением деятельности в статусе члена Правительства Российской Федерации.....	31
2.3. Полномочия Правительства Российской Федерации.....	36
ГЛАВА 3. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	42
3.1. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в механизме государственной власти.....	42

3.2. Взаимоотношения Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства	Российской
Федерации.....	47
Заключение.....	66
Список	используемых
источников.....	68

Введение

Актуальность темы исследования. Большое количество вопросов, связанных с конституционными аспектами порядка формирования и деятельности Правительства России, остаются нерешенными либо слабо урегулированными, поэтому нуждаются в научном осмыслении. Основные направления в построении эффективной системы исполнительной власти и дальнейшего ее развития видятся в принятии Федерального закона о федеральных органах исполнительной власти, в изменении процедуры формирования «высшего исполнительного органа государственной власти». Это в полной мере будет соответствовать руководящим принципам организации и функционирования Правительства, закрепленным в Основном Законе Российской Федерации.

Конституция РФ 1993 года создала современную систему прав и свобод человека и гражданина, соответствующую мировым общедемократическим стандартам, и обязала государство: соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); исходить из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл применения законов и деятельности исполнительной власти, а также местного самоуправления (ст. 18); гарантировать равенство всех перед законом, равенство прав и свобод человека и гражданина (ст. 19); обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45); ограничивать права и свободы человека и гражданина лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Приведенные конституционные положения обращены прежде всего к органам исполнительной власти и их должностным лицам, как высшее требование в процессе исполнительской деятельности всей мощью

государственной власти обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод граждан.

Вместе с тем многие граждане не доверяют государственному аппарату, обеспокоены его деятельностью и ее реальными результатами. На протяжении нескольких лет Институт социологии РАН проводит общенациональные социологические исследования, направленные на изучение трансформационных процессов, происходящих в современной России в контекстах реальных общественных ситуаций¹. Исследование констатирует, что российское общество становится все более и более сложным, и противоречивым. В нем все более и более доминирует негативное социально-психологическое состояние².

При подготовке данной работы были задействованы труды таких известных исследователей в области конституционного права, государственного управления, как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.А. Боброва, П.Е. Крашенинников, С.М. Шахрай и др.

Цель работы состоит в комплексном анализе проблем конституционно-правового регулирования организации и деятельности Правительства Российской Федерации.

Для достижения указанной цели надлежало решить следующие задачи:

- дать общую характеристику исполнительной власти;
- рассмотреть место и роль Правительства РФ в системе исполнительной власти;
- исследовать порядок формирования Правительства и его основные полномочия;
- рассмотреть особенности взаимодействия Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации;

¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книга первая / Под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М.: Весь Мир, 2015.

² Российское общество и вызовы времени. Книга четвертая / Под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М.: Весь Мир, 2016. С. 45.

- рассмотреть особенности взаимодействия Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием РФ.

Объектом исследования выступают общественные отношения, формирующиеся в сфере деятельности Федерального Правительства.

Предмет исследования составляют правовые нормы, определяющие конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации.

В работе задействованы следующие общенаучные и специальные методы научного познания: диалектический, исторический, логический, статистический, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие.

Эмпирическую основу работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, акты Президента, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

Структура работы обусловлена целями и задачами проведенного исследования. Она состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых источников.

ГЛАВА 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Общая характеристика исполнительной власти

Исполнительная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, на которую возложены функции по исполнению принятых парламентом законов. Эта ветвь государственной власти, взаимодействуя с законодательной и судебной ветвями власти, образует систему «сдержек» и «противовесов». Первое упоминание об исполнительной власти, как об одной из самостоятельных ветвей власти, отображено в Декларации СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»³.

Впервые термин «центральные органы федеральной исполнительной власти» был официально отражен в Указе Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти»⁴. «Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России» от 12 апреля 1978 г. в редакции от 10 декабря 1992 г.⁵ закрепила принцип разделения властей и наделила Правительство статусом высшего органа исполнительной власти в стране, а главу государства главой исполнительной власти и полномочиями высшего должностного лица. Положение о разделении власти закрепила и действующая Конституция РФ⁶ 1993 года, определив полномочия органов исполнительной власти.

³ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. ст. 22.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. №1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» // Российская газета. 1992. 7 октября.

⁵ «Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России» (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.

⁶ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Как отмечает М.В. Баглай «в исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа»⁷. Исполнительная власть это та власть, которая содержит огромное количество государственных органов и основную массу государственных служащих. На основании концепции правового государства исполнение законов является главной функцией исполнительной власти, безусловно, для этого требуется выполнение существенной по объёму и направленности распорядительной деятельности, затрагивающей права и интересы граждан. «Силовые» министерства исполнительной власти олицетворяют принудительную силу государства и поэтому являются постоянным предметом внимания со стороны политических сил и общественности, которые стараются не допустить неправомерных ограничений своих законных прав и свобод. Безусловно, значительна позитивная роль экономических министерств и ведомств, но есть и негативный аспект, вследствие регулирования свободной экономики и роста благосостояния может быть ограничено право собственности и предпринимательства. От деятельности исполнительной власти в социально-культурной сфере зависит государственная поддержка культуры и реализация принципа социальной справедливости. Отсюда и такой тщательный подход к формированию, организации и ответственности органов исполнительной власти в каждом демократическом государстве. Конечно, деятельность исполнительной власти в большем аспекте направлена на необходимые и полезные функции, но практически во всех развитых странах замечена тенденция к постоянному увеличению государственного аппарата, чиновничьему произволу и коррупции. Большое количество различных министерств и ведомств требует тщательной координации и контроля их деятельности, что не всегда получается достигнуть. Одной из повсеместных и постоянных проблем является установление бесконфликтных и деловых отношений между исполнительной

⁷ Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. — 12-е изд., изм. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. — С. 615.

властью и законодательной и судебной властями. Данная проблема особо актуальна в федеративных государствах, в которых вертикаль исполнительной власти постоянно сталкивается со сложностью распределения полномочий между центром, субъектами федерации и местным самоуправлением.

Мировой опыт свидетельствует, что исполнительная власть выражается в определённой системе государственных органов, которые связаны между собой по вертикали и горизонтали. На высшей ступени этой системы находится Правительство РФ, которое возглавляет Президент или Премьер-министр.

Сфера действия исполнительной власти:

- отношения между гражданином и властью;
- внешнеполитические отношения и интересы;
- правоохранительная, социальная, хозяйственная сферы;
- отношения с различными юридическими лицами и их трудовыми коллективами.

Целями деятельности исполнительной власти является:

- создание и поддержание условий, обеспечивающих благополучие личности, государства и общества;
- обеспечение физическим и юридическим лицам соблюдения их прав и свобод для свободной экономической, социальной, духовной и политической жизни общества;
- создание условий, обеспечивающих безопасность личности, государства и общества;

Функции исполнительной власти – основополагающие направления деятельности исполнительной власти, как ветви государственной власти.

Правоприменительная функция исполнительной власти заключается в исполнении действующих нормативно-правовых актов.

Правозащитная функция выражена в соблюдении и защите общепризнанных основных прав и свобод человека и гражданина.

Регулирующая функция заключается в руководстве, контроле, планировании, координации, прогнозировании и т.д.

Нормотворческая функция включает в себя принятие нормативно-правовых актов в пределах своей деятельности;

Юрисдикционная функция предусматривает применение мер юридической ответственности к субъектам, нарушающим нормы законодательства.

Признаки исполнительной власти:

- самостоятельность и независимость от других ветвей власти;
- использует императивный метод, самостоятельно осуществляет меры воздействия;
- обладает единством, исполнительная власть осуществляется на всей территории Российской Федерации;
- носит универсальный характер, осуществляется непрерывно и постоянно, где функционируют коллективы;
- носит организующий характер, необходима для налаживания сети общественных связей в политической, социально-культурной, экономической, административной сферы.

Принципы деятельности исполнительной власти – основные положения, характеризующие сущность управленческой деятельности.

- Принцип народовластия означает, что единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ, который реализует свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти;
- Принцип социальной справедливости отражается в социальной политике государства, которая должна создавать условия, обеспечивающие свободное развитие человека и достойную жизнь;
- Принцип демократизма состоит в непосредственной и представительной форме выражения воли и интересов общества. Первая заключается в свободных и равных выборах, референдумах, собраниях,

сходов граждан, конференциях, подаче петиций и т.д. Представительная форма заключается в выражении интересов через выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- Принцип верховенства закона означает иерархичность правовой системы на основании юридической значимости нормативно-правовых актов. Высшей юридической силой в государстве обладает Конституция РФ. Нормативно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение Основного закона страны;

- Принцип разграничения предметов ведения заключается в наделении ветви государственной власти конкретной сферой её ведения;

- Принцип разграничения предметов ведения и полномочий отражается в том, что нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъекта не должны противоречить нормативно-правовым актам федеральных органов государственной власти;

- Принцип законности заключается в обязанности соблюдать закон и в равенстве перед законом органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и объединений;

- Принцип приоритета прав человека и гражданина для правового государства означает то, что права личности являются высшей ценностью, а все государственные органы, в особенности органы исполнительной власти, несут ответственность за несоблюдение этих прав;

- Принцип легитимности состоит в одобрении и поддержке власти народом и признании за ней права принимать полномочные решения;

- Принцип гласности означает открытость и доступность информации, в особенности к нормативно-правовым актам, подотчётность деятельности учреждений и должностных лиц, связанной с вопросами интересов граждан. Опубликование нормативно-правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина является обязательным условием официального действия акта;

- Принцип федеративного устройства заключается в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органы государственной власти субъектов;

- Принцип централизации означает то, что основная часть государственных функций находится в ведении государственных органов исполнительной власти;

- Принцип децентрализации предполагает закреплённость предметов ведения и полномочий за конкретным органом, которые он осуществляет самостоятельно и без вмешательства вышестоящих органов;

- Принцип объективного учёта национальных особенностей состоит в особом подходе при ведении деятельности органов исполнительной власти к национальным вопросам.

А.В. Безруков верно подметил, что «в России, как в других федеративных государствах, исполнительная власть осуществляется на двух уровнях и состоит из федеральных и региональных органов»⁸. «В высшем нормативно-правовом акте РФ нет прямого указания, кто возглавляет исполнительную власть в стране. Согласно ст. 110 Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве РФ» Правительство РФ лишь осуществляет эту власть, являясь коллегиальным органом государственной власти, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»⁹.

На основании принципа разделения властей, закреплённого в статьях 10 и 11 Основного закона РФ, определяется положение и место высшего исполнительного органа государственной власти РФ в системе органов государственной власти. Наравне с Правительством РФ государственную власть осуществляет Президент РФ, Федеральное собрание РФ и судебная власть.

⁸ Безруков А.В. Правительство России и федеральные органы исполнительной власти в механизме обеспечения порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 33.

⁹ Ахъядов Э. С. Роль Правительства РФ в системе органов исполнительной власти и его место // Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. 2017. С. 3-4.

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

1.2. Органы исполнительной власти и место Правительства Российской Федерации в системе органов исполнительной власти

Если говорить об исполнительной власти, как о независимой и самостоятельно форме власти, то сразу же встаёт вопрос о том, какие органы государственно-властного механизма осуществляют эту власть. До закрепления в Конституции РФ принципа разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную власть на различных уровнях государственной организации была построена и надлежащим образом функционировала система органов государственного управления. Эта система полностью соответствовала одному из ведущих проявлений государственной власти, то есть исполнительно-распорядительной или государственно-управленческой деятельности, которая осуществляется наряду с законодательной и судебной.

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации создаются свои органы государственной власти, включая органы исполнительной власти субъектов

РФ. Так, в статье 90 Конституции Республики Мордовия¹⁰ указано, что Правительство Республики Мордовия возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия. Структура Правительства Республики Мордовия определяется законом Республики Мордовия.

Высшие нормативно-правовые акты субъекта, а именно уставы областей, краёв, автономной области, автономных округов, городов федерального значения также закрепляют определённую систему государственных органов субъекта РФ.

Орган исполнительной власти – единоличное или коллегиальное подразделение государственно-властного механизма, осуществляющее исполнение законов и иных нормативно-правовых актов, а также организацией и регулированием сферами социально-культурной, экономической и административно-политической жизни общества.

В Указе Президента РФ от 15 мая 2018 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹ установлена существующая структура федеральных органов исполнительной власти, характеризующаяся множественностью их видов, различной сферой компетенции и разнонаправленностью подчиненности федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим есть необходимость определения места Правительства в системе органов исполнительной власти.

В структуру федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство, то есть высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации
- Федеральное министерство – орган исполнительной власти, деятельность которого заключается в выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в установленной законодательством

¹⁰ Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным Собранием РМ 21.09.1995) // Известия Мордовии. 1995. 22 сентября.

¹¹ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

сфере. В качестве главы органа выступает министр, который является членом Правительства.

- Федеральная служба России, федеральное агентство, федеральный надзор России – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России, федеральное агентство – генеральный директор федерального агентства, федеральный надзор России – начальник федерального надзора России»¹².

С.В. Нарутто отметила, что «ряд федеральных органов исполнительной власти подчиняется непосредственно Президенту РФ (например, Министерство обороны РФ, Министерство иностранных дел и др.)»¹³.

Помимо рассмотренных федеральных органов в систему органов исполнительной власти относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Деятельность как федеральных, так и органов исполнительной власти субъектов РФ находится на одном горизонтальном уровне системы. Смысл данной системы заключается в том, что она подразумевает введение в неё высших должностей, а именно глав исполнительной власти субъектов РФ, которые подчинены управляющим органам федеральной исполнительной власти, то есть Президенту РФ и Правительству РФ по предметам ведения между Федерацией и её субъектами.

На основании Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Глава государства вправе отстранить от должности

¹² Конституционное право России: Учебник / Меньшов В.Л., - 2-е изд. - М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 170.

¹³ Конституционное право России: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. С. 333.

руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ. Президент и Правительство РФ обладают исключительными полномочиями в рамках исполнения контроля в сфере ведения Федерации и её субъектов в равной мере, как и субъекты РФ. Правительство РФ работая во взаимосвязи с субъектами РФ осуществляет наблюдение за работой исполнительной власти в субъекте. Поэтому исполнительные органы субъектов РФ исполняют свои прямые обязанности в пределах установленной деятельности без вмешательства федеральных органов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ руководит органами отраслевой и межотраслевой компетенции, формируемыми на уровне региона, а также осуществляет назначение и снятие руководителей данных ведомств и иных должностных лиц, за исключением органов, занимающихся проблемами совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Органы исполнительной власти особой компетенции, формируемые субъектом РФ, не входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и подчиняются только высшему должностному лицу субъекта. В субъектах РФ действует двойственная структура исполнительной власти, т.к. некоторые органы относятся к общероссийской вертикали власти и к системе органов субъектов РФ, а другие выходят за пределы единой исполнительной власти Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации имеют различную систему органов исполнительной власти, которые функционируют в рамках законодательства. Некоторые учёные, изучавшие данные системы, заявляют о ряде недочётов, характеризующих несовершенство структуры исполнительной власти в субъектах РФ. Все без исключения органы исполнительной власти находятся в постоянном взаимодействии и являются элементами единой иерархической системы. Примечательно, что прямого взаимодействия по вертикали в этой системе исполнительной власти нет, поэтому можно с точностью заявить об их взаимодействии и взаимовлиянии. Данный факт подтверждается Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. «О порядке

заклучения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»¹⁴. Учитывая, что данные соглашения на практике имеют место быть, но само по себе это не разрешает проблемы роста эффективности взаимодействия между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В большей части случаев проблематично наладить деловые и профессиональные связи между федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам их работы, поэтому требуется нормативно регулирование характера взаимодействия между органами. Важное место в отношениях между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации занимает высшее должностное лицо субъекта, который на основании пункта 1 «д» части 7 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта с другими органами государственной власти субъекта Федерации, также в соответствии с законодательством Российской Федерации может обеспечивать взаимодействие региональных и федеральных органов исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и их объединениями. Высшее должностное лицо субъекта Федерации несёт ответственность за надлежащую работу всех органов исполнительной власти, которые располагаются в пределах субъекта. Из этого следует, что федеральные и региональные органы исполнительной

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 (ред. от 11.02.2016) «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий») // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.

власти взаимодействуют в целях совместного выполнения государственных функций и обеспечения полной реализации прав и свобод граждан как в пределах субъекта Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

«Исполнительную власть в субъектах также осуществляют органы местного самоуправления»¹⁵. На основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуру органов местного самоуправления входит местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Местная администрация обладает уставом муниципального образования, а также наделена полномочиями по исполнению постановлений законодательного органа и высшего должностного лица муниципального образования, по ведению муниципальной собственности, по урегулированию хозяйственных и оперативных вопросов на территории муниципального образования, по образованию и проведению местного бюджета. «Муниципальные образования имеют право определять полномочия администрации, однако в общей сложности их должно быть не меньше тех, которые названы в федеральном законодательстве Российской Федерации»¹⁶.

Обобщая выше написанное, стоит ещё раз отметить, что исполнительная власть в Российской Федерации действует на различных уровнях. Федеральные органы исполнительной власти наделены правом по организации своих территориальных органов в субъектах РФ. Помимо них на уровне субъекта свою деятельность осуществляет система органов исполнительной власти субъекта во главе с высшим должностным лицом этого субъекта, руководствующимся Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

¹⁵ Винников А.А. Государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: Монография. – М.: Юркомпания. 2015. С. 199.

¹⁶ Карасев А.Т. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 51.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация на правах административно-распорядительного органа несёт ответственность за функционирование исполнительной власти на муниципальном уровне.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Формирование, структура Правительства РФ и распределение обязанностей в составе Правительства

«В отличие от периода 1991 - 1993 гг., когда российское Правительство непосредственно возглавлялось Президентом страны и одновременно во многих вопросах было подчинено Верховному Совету и Съезду народных депутатов РФ, новый Основной Закон в полной мере обеспечил конституционные гарантии самостоятельности в деятельности Правительства, что на практике позволило создать необходимые условия для последовательной реализации экономических реформ и стратегии дальнейшего развития страны»¹⁷.

В данный момент упразднение поста Премьер-министра и возвращение к системе, когда Президент возглавлял исполнительную власть, считается недопустимым, т.к. это противоречит действующему Основному закону РФ и ведёт напрямую к изменению конституционного строя со всеми вытекающими последствиями, а также на основании сложившейся политической традиции в нашей стране пост относительно независимого Премьер-министра выполняет роль политического буфера. Если посмотреть на исторический опыт современной России, то можно сделать вывод о том, что система «Президент – глава исполнительной власти» слишком неустойчива в наших реалиях.

Согласно Основному закону РФ Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, а значит и решения, принимаемые этим органом исполнительной власти, носят коллегиальную форму.

На основании ст. 110 Основного закона РФ и ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации, оно состоит из:

¹⁷ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. – С. 202.

- Председателя высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации;
- заместителей высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации;
- федеральных министров.

В законодательстве не названы другие члены высшего исполнительного органа государственной власти РФ, которые фактически могут входить в его состав, к ним относятся:

- руководитель Аппарата высшего исполнительного органа государственной власти РФ, который имеет ранг федерального министра или заместителя премьер-министра высшего исполнительного органа государственной власти РФ;
- министры, имеющие полномочное право голоса на заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти РФ, но не осуществляющие руководство министерством или каким-либо центральным органом исполнительной власти.
- иные лица, которые наделены главой государства статусом федерального министра.

В законодательстве закреплена возможность образования Президиума высшего исполнительного органа государственной власти, в состав которого входят Руководство высшего исполнительного органа государственной власти РФ и ключевые министры. Президиум занимается решением оперативных вопросов, но при этом не подменяет высший исполнительный орган государственной власти РФ, который обладает правом отмены любого решения, принятого Президиумом РФ.

В части 1 статьи 112 Основного закона РФ отражена структура федеральных органов исполнительной власти. «На практике это положение понимается широко, включая и структуру Правительства, которая определяется Президентом РФ по предложению главы Правительства. Потому важно различать структуру Правительства как государственного

органа и структуру федеральных исполнительных органов как систему исполнительных органов на федеральном уровне»¹⁸.

Для осуществления координации действий исполнительных органов государственной власти по решению определенных задач в структуре высшего исполнительного органа государственной власти создаются координационные органы, а именно комитеты, советы и комиссии.

Подготовка и проведение заседаний высшего исполнительного органа государственной власти РФ осуществляется не реже одного раза в месяц и в соответствии с Регламентом высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

Все лица, входящие в состав высшего исполнительного органа государственной власти РФ, наделены правовым статусом члена высшего исполнительного органа государственной власти РФ. В статьях 7-11 ФКЗ о Правительстве и в Конституции РФ отражены порядок назначения на должность и порядок освобождения от должности членов высшего исполнительного органа государственной власти, ограничения, связанные с осуществлением деятельности в составе этого органа.

Возглавляет высший исполнительный орган государственной власти РФ премьер-министр, который назначается главой государства РФ из числа граждан России, не имеющих иностранного гражданства в предусмотренном порядке статьи 111 Основного закона РФ. А.Н. Кокотов отмечает, что «предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее 14 дней после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение семи дней со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой»¹⁹. В процедуре назначения премьер-министра принимает участие и нижняя палата Парламента РФ, которая может быть распущена, если троекратно отклонит

¹⁸ Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. – С. 128.

¹⁹ Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 289.

кандидатуру на должность премьер-министра. Разногласия между главой государства РФ и нижней палатой Парламента РФ по поводу кандидатуры премьер-министра урегулированы Постановлением Конституционного суда от 11 декабря 1998 г. в пользу Главы государства РФ, который уполномочен предоставлять на рассмотрение в нижнюю палату Парламента РФ одну и ту же кандидатуру многократно²⁰. Премьер-министр представляет Главе государства предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также кандидатуры на должности федеральных министров и заместителей Премьер-министра и федеральных министров. Они назначаются на должность и освобождаются от должности указом Президента. В.Л. Меньшов правильно, на наш взгляд, утверждает, что «такой порядок назначения вице-премьеров (заместителей Председателя Правительства РФ), предусмотренный Конституцией РФ, как показала практика, несовершенен. За небольшой исторический срок (семь-восемь лет) в Правительстве РФ сменились десятки вице-премьеров и больше сотни министров, что не могло не сказаться отрицательно на состоянии дел в стране»²¹. Поэтому можно рассмотреть такой вариант, чтобы все вице-премьеры и ключевые федеральные министры назначались и освобождались от должности Главой государства с согласия нижней палаты Парламента РФ, что в конечном итоге ставит высший исполнительный орган государственной власти под контроль общества.

Премьер-министр имеет в подчинении 10 заместителей:

- Первый заместитель премьер-министра – министр финансов;
- Заместитель премьер-министра – Руководитель Аппарата высшего исполнительного органа государственной власти РФ;
- семь заместителей премьер-министра;
- Заместитель премьер-министра – полномочный представитель главы государства РФ в Дальневосточном федеральном округе.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Конституционное право России: Учебник / В.Л. Меньшов. - М.: ИД ФОРУМ: Инфра-М, 2014. С. 166.

Полномочия премьер-министра можно разделить на две группы:

- первая группа – единоличные полномочия премьер-министра от имени высшего исполнительного органа государственной власти РФ;
- вторая группа – полномочия, которые он выполняет в качестве члена высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

Премьер-министр осуществляет следующие функции:

- возглавляет, осуществляет организацию работы и определяет основные направления деятельности высшего исполнительного органа государственной власти РФ;
- представляет высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации и за её пределами;
- подписывает нормативно-правовые акты, издаваемые высшим исполнительным органом государственной власти;
- представляет главе государства предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и освобождении от должности заместителей Премьер-министра и федеральных министров, об их поощрении и назначении дисциплинарных взысканий;
- ведёт заседания высшего исполнительного органа государственной власти РФ, обладая при этом правом решающего голоса;
- распределяет обязанности между членами высшего исполнительного органа государственной власти;
- систематическое информирование Главы государства о работе высшего исполнительного органа государственной власти.

Премьер-министр освобождается от должности главой государства в следующих случаях:

- по собственному заявлению премьер-министра;
- в случае невозможности исполнения предусмотренных законодательством полномочий.

Освобождение от должности премьер-министра влечёт отставку высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

Полномочия Правительства прекращаются в следующих случаях:

- высший исполнительный орган государственной власти слагает полномочия перед вновь избранным Главой государства;

- отставка высшего исполнительного органа государственной власти.

Выделяют три вида отставки: 1) “правительственная” – глава государства удовлетворяет заявление высшего исполнительного органа государственной власти об отставке; 2) “президентская” – глава государства самостоятельно и единолично принимает решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти; 3) “парламентская” – нижняя палата Парламента РФ инициирует отставку через процедуру недоверия высшему исполнительному органу государственной власти. Помимо вышеперечисленных способов отставки, возможна отставка по инициативе премьер-министра в случае отказа нижней палаты Парламента РФ в доверии высшему исполнительному органу государственной власти, но эта процедура требует принятия радикального решения Главы государства в течение семи дней;

- освобождение от должности Премьер-министра как по собственной инициативе, так и в других случаях Главой государства, что одновременно влечет и отставку высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

Теоретически право Президента РФ на освобождение от должности главы Правительства должно быть ограничено в силу разделения властей, необходимости обеспечения их согласованного функционирования.

Нельзя не согласиться с мнением В.Л. Меньшова, что «вышеприведенная процедура отставки Правительства РФ Государственной Думой настолько сложна, что в условиях России вряд ли может быть реализована, да и аналогов в мировой практике не имеется»²².

²² Конституционное право России: учебник / В.Л. Меньшов. — 2-е изд. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2018. С. 169.

На основании Указа Президента РФ от 17 октября 2001 г. «О Министре Российской Федерации»²³ была введена должность министра с целью усиления необходимой координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики. Помимо вышеперечисленных лиц в состав высшего исполнительного органа государственной власти РФ входят федеральные министры.

В юридической литературе не раз поднимался вопрос о двойственности исполнительной власти, т.к. на деле сложилось разделение исполнительной власти между главой государства и высшим исполнительным органом государственной власти РФ

Законодательство наделило премьер-министра полномочиями по организации работы и направлению деятельности высшего исполнительного органа государственной власти РФ, не применяя для трактовки его полномочий термин «руководить». Несомненно, есть достаточные основания полагать, что именно премьер-министр руководит деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти. Именно премьер-министр осуществляет руководство деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти РФ, поэтому можно сделать вывод о том, что он возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации. Правовой статус премьер-министра в полной мере отражён в Основном законе РФ, а правовой статус членов высшего исполнительного органа государственной власти закреплён в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Данная мысль подтверждается в части 1 статьи 111 Основного закона РФ «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы».

Перечень вопросов, решения по которым принимаются только на заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти РФ,

²³ Указ Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4072.

закреплён в статье 28 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». По другим вопросам премьер-министр осуществляет установленные законодательством полномочия самостоятельно от имени высшего исполнительного органа государственной власти РФ. Из этого можно сделать вывод о том, что премьер-министр осуществляет исключительную роль руководителя высшего исполнительного органа государственной власти РФ и имеет более высокий статус, нежели остальные члены высшего исполнительного органа государственной власти РФ. Правильно ли сказать о том, что с юридической стороны предусмотрен принцип коллегиальности высшего исполнительного органа государственной власти РФ, а с фактической, что он практически перестаёт действовать? Ответить на этот вопрос можно, проанализировав конституционное право премьер-министра на представление кандидатур на должность члена высшего исполнительного органа государственной власти РФ, а именно заместителей премьер-министра, федеральных министров. На основании части 2 статьи 112 российской Конституции и статьи 24 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» можно утверждать, что назначение кандидатур на должность члена высшего исполнительного органа государственной власти РФ не может осуществляться без участия премьер-министра. Премьер-министр подбирает кандидатуры в состав высшего исполнительного органа государственной власти РФ и предлагает их главе государства РФ, но в законодательстве нет уточнения насчёт формы представительства. Итоговое решение о назначении на должность или отклонении кандидатуры принимает глава государства РФ. В законодательстве отсутствует механизм разрешения разногласий по вопросу кандидатур между главой государства РФ и премьер-министром, т.к. законодатель посчитал, что они невозможны из-за того, что именно глава государства назначает премьер-министра на должность. Речь может идти только о противоречиях в рабочем порядке, то есть согласование кандидатур

на должность члена высшего исполнительного органа государственной власти РФ.

Премьер-министр единственный среди членов высшего исполнительного органа государственной власти имеет исключительное положение, которое выражается в следующих обстоятельствах:

- из всех членов высшего исполнительного органа государственной власти непосредственно Основной закон РФ более подробно определяет только статус Премьер-министра;

- Премьер-министр назначается на должность раньше, чем сформировался высший исполнительный орган государственной власти в целом;

- Премьер-министр участвует не только в формировании высшего исполнительного органа государственной власти, но и определяет структуру федеральных органов исполнительной власти;

- Премьер-министр имеет конституционную возможность исполнения обязанностей Главы государства;

- по определенному перечню вопросов Премьер-министр самостоятельно осуществляет исполнение обязанностей главы государства.

Значимое место среди членов высшего исполнительного органа государственной власти занимают первый заместитель и заместители премьер-министра, которые согласно статье 110 Основного закона РФ также входят в его состав. В среде авторов юридической литературы есть мнение, что современная структура высшего исполнительного органа государственной власти РФ основана на организационно-управленческом статусе заместителей Премьер-министра. В их функции входит комплексное регулирование отдельных отраслей и сфер деятельности, а к основному объекту их распорядительного воздействия относятся все федеральные органы исполнительной власти, включая федеральные министерства.

Часть 2 статьи 110 Основного закона РФ гласит о том, что «Правительство Российской Федерации состоит из Председателя

Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров». Для федеральных министров, как и для других членов высшего исполнительного органа государственной власти, предусмотрена конституционная процедура назначения на должность. На основании этой процедуры, они назначаются Главой государства по представлению Премьер-министра.

Министр – одно из названий руководителей наиболее значимых и важных органов исполнительной власти. Эта должность, в зависимости от сложившихся традиций в стране, может именоваться по-разному, например, в США и Великобритании часть министров называются государственными секретарями, а в Англии также ещё и канцлерами.

Процесс назначения на должность федерального министра требует уточнения, т.к. до настоящего времени законодатель не отразил, в какой именно форме Премьер-министр предлагает кандидатуру Главе государства на должность федерального министра. Судя по всему, данная процедура осуществляется в форме направления Премьер-министром соответствующему письма на имя Главы государства.

К функциям федерального министра относятся:

- утверждение ежегодного плана и показателей деятельности федеральных служб и агентств, а также отчёт об исполнении;
- внесение в высший исполнительный орган государственной власти по представлению руководителя федерального министерства проекта положения о федеральном министерстве, а также предложения по максимальной штатной численности и фонде оплаты труда их работников;
- внесение в Министерство Финансов РФ предложений по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных министерств;
- внесение в высший исполнительный орган государственной власти проектов нормативно-правовых актов, которые относятся к определённой области деятельности федерального министра и к сферам деятельности

федеральных министерств, находящихся в его ведении, в случае если принятие таких нормативно-правовых актов относится в соответствии с Основным законом РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти РФ;

- во исполнение поручений Главы государства, Премьер-министр даёт поручения федеральным министерствам и следит за их исполнением;

- вправе отменить решение федерального министерства, противоречащее законодательству, если федеральным законом не установлен иной порядок отмены этого решения;

- назначает на должность и освобождает от должности по предложению руководителей федеральных министерств, исключение составляют руководители федеральных министерств, которые находятся в ведении Главы государства;

- назначает на должность и освобождает от должности по предложению руководителей федеральных министерств, исключение составляют руководители территориальных органов федеральных министерств, которые находятся в ведении Главы государства.

Достаточно актуальный вопрос о членстве должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти в политических партиях. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не запрещает членам высшего исполнительного органа государственной власти состоять в политических партиях и заниматься политической деятельностью. Но при этом существует норма о недопустимости использования служебного положения в интересах политических партий, а также министры не могут быть связаны решениями политических партий в период исполнения должностных полномочий.

Для обеспечения деятельности и организации контроля за исполнением решений высшего органа государственной власти РФ образуется Аппарат высшего исполнительного органа государственной власти РФ. Возглавляет

Аппарат Правительства заместитесь Премьер-министра или федеральный министр. В состав Аппарата входят:

- руководитель Аппарата и его заместители;
- секретариаты заместителей премьер-министра и руководителя Аппарата;
- департаменты.

Аппарата высшего исполнительного органа государственной власти РФ осуществляет следующие функции:

- организационно – методические;
- экспертно-консультативные;
- справочно-информационные;
- контрольные.

2.2. Должностные ограничения, связанные с осуществлением деятельности в статусе члена Правительства Российской Федерации

Правовые ограничения, касающиеся деятельности членов высшего исполнительного органа государственной власти, впервые были установлены в статье 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве РФ». Данные ограничения, связанные с деятельностью члена высшего исполнительного органа государственной власти, действуют в интересах защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Цели введения правовых ограничений:

- обеспечение эффективной деятельности членов высшего исполнительного органа государственной власти по осуществлению установленных законодательством полномочий Правительства и функций возглавляемых ими федеральных министерств;
- противодействие всевозможным злоупотреблениями должностным положением члена высшего исполнительного органа государственной власти;

- создание условий для осуществления независимой служебной деятельности членов Правительства;

- обеспечение осуществления членами высшего исполнительного органа государственной власти гражданских прав и свобод.

Правоограничения, связанные с деятельностью члена высшего исполнительного органа государственной власти, носят обязательный характер каждого члена Правительства и действуют в течение всего срока исполнения должностных полномочий и не могут быть заменены или отменены другими ограничениями.

1) запрет на совмещение должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Этот запрет напрямую связан с принципом разделения властей, т.к. занятие одним и тем же лицом должности в рамках другой ветви власти полностью устраняет возможность независимости;

2) запрет на осуществление предпринимательской деятельности и на участие в управлении организацией. Данный запрет распространяется не только на личное участие члена высшего исполнительного органа государственной власти в предпринимательской деятельности и в управлении организацией, но и на участие через доверенных лиц, т.к. в России распространена такая практика, когда должностное лицо внешне соблюдает законодательство, а, на деле, за него ведёт предпринимательскую деятельность его супруг, родственник или друг;

3) запрет на осуществление любой коммерческой деятельностью, помимо преподавательской, творческой и научной деятельности. Так как все способы получения дохода в одной норме перечислить практически невозможно, то законодательством установлен запрет на занятие коммерческой деятельностью в целом. Член высшего исполнительного органа государственной власти ведет педагогическую деятельность в форме сотрудничества с образовательными учреждениями, имеющими лицензию на осуществление образовательной деятельности в Российской Федерации.

Понятие научной деятельности закреплено в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике»²⁴. Под научной деятельностью понимается деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Члены высшего исполнительного органа государственной власти вправе заниматься научной деятельностью на платной основе, а также заключать договоры о совместной деятельности с различными научными объединениями. На основании статьи 3 нормативно-правового акта «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»²⁵ под творческой деятельностью понимается создание культурных ценностей и их интерпретация. Члены высшего исполнительного органа государственной власти могут заниматься профессиональной или любительской творческой деятельностью на платной основе;

4) запрет на получение материальных подарков от третьих лиц в процессе своей деятельности. Членам высшего исполнительного органа государственной власти запрещено получать вознаграждения, подарки, услуги, оплату развлечений и отдых, а также ссуды от физических и юридических лиц, которые не предусмотрены федеральным законодательством. Данный обширный перечень возможных «даров» предусмотрен законодательством с целью предотвращения попадания в зависимость члена высшего исполнительного органа государственной власти от различных физических и юридических лиц. Некоторые авторы считают, что материальные подарки считаются принятыми в связи с исполнением должностных обязанностей в следующих случаях:

- если в договоре дарения или других документах, которые связаны с материальным подарком, либо на подарке указана должность лица, принявшего подарок;

²⁴ Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ.1996. № 35. Ст. 4137.

²⁵ Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. 1992. 17 ноября.

- если денежное вознаграждение было передано должностному лицу по месту службы или в момент участия в мероприятии, в котором он представляет государственный орган;

- если должностное лицо приняло вознаграждение в силу своей должности и прямо или косвенно осуществляет управленческие действия в рамках своих полномочий в пользу интересов третьего лица.

На основании статьи 575 Гражданского кодекса РФ допускаются подарки, стоимость которых не превышает трёх тысяч рублей;

5) запрет для члена высшего исполнительного органа государственной власти быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти. Доверенностью является письменное уполномочие представлять или действовать в интересах и от имени лица в правоотношениях. Если разрешить члену высшего исполнительного органа государственной власти быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти, то он бы смог использовать свои должностные полномочия в интересах физических и юридических лиц

Служебная информация является важнейшим средством для осуществления деятельности высшего исполнительного органа государственной власти. Под термином служебная информация в контексте статьи 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» понимаются документы и сведения, не составляющие государственную тайну, которые стали известными члену высшего исполнительного органа государственной власти в процессе осуществления его должностной деятельности. Член высшего исполнительного органа государственной власти не вправе использовать данную информацию как в личных целях, так для получения коммерческой выгоды в интересах третьих лиц. За нарушение данного запрета может быть применена одна из видов юридической ответственности, а именно уголовная, административная, материальная и дисциплинарная ответственность. Статья

287 Уголовного кодекса РФ²⁶ предусматривает уголовную ответственность для членов высшего исполнительного органа государственной власти за неправомерный отказ в предоставлении информации и за предоставление неполной либо ложной информации Парламенту РФ или высшему органу финансового контроля РФ;

б) запрет на получение денежного вознаграждения за публикации и выступления в статусе члена высшего исполнительного органа государственной власти. Членам Правительства запрещается получать денежные вознаграждения за публикации и выступления во время осуществления должностной деятельности, даже если эти выступления были в целях преподавательской, научной или творческой деятельности;

7) запрет на принятие иностранных наград без разрешения Главы государства.

Из этого можно сделать вывод, что член высшего исполнительного органа государственной власти имел зависимости от иностранного государства или иностранной организации и осуществлял свои должностные полномочия в интересах другого государства. Поэтому в законодательстве предусмотрено награждение иностранными наградами, только с разрешения Главы государства.

8) запрет членам высшего исполнительного органа государственной власти на выезд в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счёт третьих лиц.

9) запрет открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, которые расположены за пределами Российской Федерации. Этот запрет распространяется не только на супругов, но и на несовершеннолетних детей членов высшего исполнительного органа государственной власти.

²⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Правовой контроль за соблюдением ограничений, установленных законодательством, осуществляют Премьер-министр, его заместители, а также Прокуратура Российской Федерации. Генеральный прокурор уполномочен направлять в высший исполнительный орган государственной власти представления, в которых указываются нарушения правовых ограничений.

2.3. Полномочия Правительства Российской Федерации

В Основном законе РФ в самом общем виде определена компетенция высшего исполнительного органа государственной власти. В нём отражены полномочия, которые характерны для многих правительств развитых стран. К этим полномочиям относятся:

- разработка и исполнение федерального бюджета и финансовой политике в РФ;
- основные направления деятельности высшего исполнительного органа государственной власти в социальной, экономической, культурной сферах, в области охраны прав и свобод граждан, обеспечения законности национальной безопасности, обороны.

Глава 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует полномочия высшего исполнительного органа государственной власти. В первую очередь в ней выделены общие вопросы руководства высшего исполнительного органа государственной власти федеральными министерствами и иными федеральными органами государственной власти. Правительство РФ осуществляет руководство их деятельностью и её контроль, «для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц»²⁷. Высший исполнительный орган государственной власти в пределах своих полномочий осуществляет организацию реализации внутренней и внешней

²⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

политики государства, правовое регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность подведомственных ему органов, реализует право законодательной инициативы, разрабатывает и обеспечивает выполнение федеральных целевых программ.

М.В. Баглай, отметил, что «Правительство РФ в пределах своих полномочий организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, 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»²⁸.

В полномочия высшего исполнительного органа государственной власти также входит принятие нормативно-правовых актов в социально-экономической сфере и обеспечение разработки государственных прогнозов социально-экономического развития государства на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу. К функциям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области экономики относится:

- осуществление правового регулирования экономических процессов;
- обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности;
- обеспечение свободного перемещения финансовых средств, товаров и услуг;
- осуществление управления федеральной собственностью;
- разработка и принятие мер по защите интересов отечественного производителя.

²⁸ Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. — 11-е изд., изм. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. — С. 632.

За высшим исполнительным органов государственной власти закреплена функция регулятора экономических процессов, которая выражена в принятии нормативно-правовых актов в экономической сфере, к ним относятся:

- порядок регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- процедура лицензирования деятельности;
- стандартизация и сертификация продукции;
- осуществление федеральных целевых программ по приоритетным отраслям;
- установление единых правил бухгалтерского учёта и статистики.

К компетенции высшего исполнительного органа государственной власти в сфере финансов, бюджета, денежно-кредитных отношений относятся:

- осуществление проведения государственной политики в области финансов и денежно-кредитной политики;
- разработка и представление нижней палате Парламента РФ федерального бюджета и осуществление его исполнения, а также представление отчёта о его исполнении;
- принятие мер по реализации налоговой политики и по совершенствованию бюджетной системы;
- разработка мер, направленных на регулирование рынка ценных бумаг и на проведение единой ценовой политики;
- осуществление валютного регулирования и валютного контроля;
- управление внешним и внутренним государственным долгом страны.

Единая финансовая, бюджетная, кредитно-денежная политика государства способствует реализации принципа единства экономического пространства, который закреплён в ст. 8 Основного закона РФ. Проведение государственной политики в этих сферах осуществляется через специально созданные федеральные органы государственной власти.

К полномочиям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области социального обеспечения относятся:

- реализация конституционных прав граждан в социальной сфере;
- осуществление развития социального обеспечения и благотворительности;
- способствование решения проблем семьи;
- осуществление проведения миграционной политики;
- содействие развитию физической культуры, спорта и туризма;
- реализация государственной молодёжной политики.

Основным элементом в социальной сфере является социальная обеспечение и социальная политика. Согласно Основному закону Российская Федерация является социальным государством, это означает, что его политика направлена на создание условий, которые должны обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека.

К полномочиям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области науки, культуры, образования относятся:

- реализация мер по государственной поддержке культуры и науки, а именно приоритетных фундаментальных и прикладных наук, имеющих общегосударственное значение;
- обеспечение проведения государственной политики в сфере образования и принятие мер по развитию системы бесплатного образования, по совершенствованию общего и профессионального образования;
- осуществление государственной поддержки культуры и сохранение культурного наследия страны и проживающих на её территории народов;

В сфере экологии к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти относятся:

- осуществление государственной политики в сфере экологии
- реализация конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и экологическое благополучие;

- обеспечение деятельности по охране природных ресурсов и их рациональному использованию;

- координация деятельности по предотвращению, уменьшению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф²⁹;

К полномочиям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью относятся:

- осуществление государственной политики в сфере обеспечения безопасности государства, общества, личности;

- принятие мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан;

- реализация мер по обеспечению охраны собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью;

- финансирование и укрепление материально-технической базы, а также кадрового состава правоохранительных органов;

- обеспечение деятельности судебных органов государственной власти.

К полномочиям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области обороны, безопасности, внешней политики относятся:

- обеспечение мер по обороне и безопасности государства;

- осуществление военно-технического и материального снабжения вооруженных сил;

- реализация мер по выполнению федеральных целевых программ и программ подготовки граждан по военным специальностям военнослужащего и военнообязанного, а также планов по развитию вооружения;

- реализация социальных гарантий для военнослужащих и других лиц, которые привлекаются к обороне в соответствии с законодательством;

²⁹ Конституционное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]; под общ. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева ; под ред. Е.Н. Хазова, Н.М. Чепурновой. — 9-е изд., перераб. и доп. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. — С. 590.

- принятие мер по охране Государственной границы и обеспечение руководства гражданской обороной.

Некоторые конкретные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти закреплены в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. «Об обороне»³⁰ и Федеральном закон от 23 июня 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»³¹;

К полномочиям высшего исполнительного органа исполнительной власти в области внешней политики и международных отношений относятся:

- проведение мер по реализации внешней политики;
- осуществление представительства государства в международных организациях и иностранных государствах;
- заключение международных договоров от имени Российской Федерации в пределах своих полномочий и обеспечение выполнения обязательств по этим договорам, а также контроль за выполнением условий договора другими участниками;
- осуществляет отстаивание национальных интересов государства и защиту граждан за его пределами;
- государственное регулирование и контроль в области внешнеэкономической деятельности, а также в области международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Высший исполнительный орган государственной власти осуществляет и иные полномочия, которые определяются федеральными конституционными законами при ведении режима военного или чрезвычайного положения.

³⁰ Федеральный закон «Об обороне» от 31.05.1996 № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³¹ Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23.06.1995 № 93-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

ГЛАВА 3. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации

Вопросы власти всегда были острыми на протяжении всей истории Российского государства. Одним из самых драматичных периодов были 90е годы XX века, когда проводились болезненные реформы экономического, социального и политического характера.

Как отмечает С.А. Авакьян, в свое время живо обсуждался вопрос о том, что формирование Правительства Российской Федерации не может быть исключительной прерогативой Президента РФ. Прежние политики и депутаты хотя бы добились в конце 1992 г. правила о том, что кандидатов на руководителей по ряду «силовых» ведомств Президент представляет на согласование в парламент³². Сейчас только кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ положено представлять в Государственную Думу на согласование. И окончательный отказ в согласии может вести к роспуску Государственной Думы. В ситуации, когда так называемая правящая партия имеет подавляющее большинство в Государственной Думе, когда председатель этой партии является доверенным лицом Президента и возглавляет Правительство, трудно представить какой-то спор между ними. Однако в целом обеспечение прочных позиций Государственной Думы и парламента - это задача конституционного уровня. Требуют решения, в том числе и в Основном законе путем поправок, такие вопросы: а) отказ в доверии и выражение недоверия Правительству не должны вести к роспуску Государственной Думы; б) недоверие Государственная Дума может выразить отдельному члену Правительства либо руководителю федерального органа управления; в) заслушивание годового доклада Правительства на заседании

³² Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18 - 26.

Государственной Думы должно завершаться принятием постановления об оценке его деятельности (сейчас этого не происходит).

По мнению, Р.М. Дзидзоева, Конституция России формирует модель полупрезидентского правления, предполагающего наличие самостоятельной исполнительной власти, смягчающей единоличный режим. Это подтверждается конституционным требованием о том, что Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Парламентское участие в формировании Правительства, пусть относительное (при трехкратном отклонении Госдумой президентских кандидатов на премьерский пост Президент назначает Председателя Правительства и распускает палату), является важной гарантией самостоятельности главы Правительства, позволяющей при необходимости пользоваться думской поддержкой, побуждает главу государства при назначении главы Правительства учитывать парламентскую позицию, пренебрежение которой чревато политическим кризисом, что проявилось в событиях августа - сентября 1998 г., когда Государственная Дума дважды отклонила кандидатуру В.С. Черномырдина на должность главы Правительства, побудив Президента Б.Н. Ельцина предложить палате приемлемую для нее кандидатуру Е.М. Примакова³³.

Давая согласие на назначение Председателя Правительства, Государственная Дума тем самым берет на себя ответственность за судьбу Правительства, усиливающую его позиции. В этой связи примечательно заявление Государственной Думы от 12 мая 1999 г. «О правительственном кризисе в России», в котором констатировалось, что Президент Б.Н. Ельцин, отправив третий раз в течение года в отставку Правительство РФ, породил новый виток экономического, политического и социального кризиса. Необоснованная отставка Правительства, говорилось в заявлении, влечет за

³³ Дзидзоев Р.М. Политический плюрализм как конституционный принцип и вопросы его реализации в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 25 - 28.

собой обострение политической ситуации в стране и дестабилизирует отношения между ветвями власти³⁴.

Конституция РФ наделяет главу Правительства РФ ответственными полномочиями (предлагать Президенту кандидатуры в состав Правительства, ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству и др.), формирующими статус второго лица государства, правомочного в экстренных случаях замещать Президента.

Статус полномочного и ответственного главы Правительства, как руководителя высшего органа исполнительной власти, стал концептуальной составляющей действующей Конституции России. На заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ Конституционного совещания 14 июня 1993 г. В.Е. Гулиев заметил, что «премьер должен стать по новой Конституции самостоятельной политической фигурой, возглавлять исполнительную власть»³⁵. Президент РФ в силу новой Конституции утратил звание главы исполнительной власти, которая, таким образом, вверялась федеральному Правительству.

Сегодня трудно говорить о какой-либо политической самостоятельности Правительства России, ставшего частью президентской системы, что позволяет именовать Президента РФ главой исполнительной власти, а форму правления - президентской республикой³⁶.

Однопартийная система, как отмечают многие политики и правоведаы, приобрела необратимый характер. Многочисленные коррективы избирательного законодательства, направленные на создание режима партийной конкуренции, не приносят ощутимого эффекта в силу

³⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О правительственном кризисе в России» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2422.

³⁵ Конституционное совещание. Стенограмма. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 8. С. 89.

³⁶ Дзидзоев Р.М. Политический плюрализм как конституционный принцип и вопросы его реализации в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 25 - 28.

противодействия региональных и муниципальных руководителей, использующих административный ресурс.

В своей публикации Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин среди требующих корректировки конституционных вопросов называет: отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти; недостаточную четкость в распределении полномочий между Президентом и Правительством; недостаточную четкость в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры; конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации; недостатки в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами³⁷.

Вместе с тем представляется, что эти и некоторые другие вопросы могут быть решены без внесения изменений в Конституцию РФ, но с использованием заложенных в ней конституционных механизмов. Как отмечает С.М. Шахрай, творческий потенциал саморазвития действующего Основного Закона далеко не исчерпан, поэтому следует не менять Конституцию, а разъяснять, какие возможности (конституционные механизмы) она предоставляет для того, чтобы имплементировать объективно возникающие общественно-политические новшества в сложившееся конституционно-правовое поле³⁸.

Как неоднократно отмечалось, в основе способности действующей Конституции обеспечивать «тонкую настройку» правовой системы в соответствии с вызовами и потребностями общественного развития лежит ее так называемый рамочный характер, который позволяет сочетать

³⁷ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета - Федеральный выпуск. 2018. 10 окт. С. 1.

³⁸ Шахрай С.М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 33 - 39.

неизменность базовых конституционных принципов с адаптивностью права и политических практик³⁹. Подобное устройство Основного Закона обеспечивает политико-правовую стабильность в условиях быстро меняющегося мира, когда по объективным причинам невозможно точно предсказать векторы изменений общественной системы. Очевидно, что для решения вопросов об уточнении конституционно-правового статуса и полномочий того или иного органа государственной власти необходимо использовать такой инструмент развития конституционного регулирования, как федеральные конституционные законы.

Например, статус Правительства РФ, организация и формы его деятельности могут быть уточнены путем изменения не Основного Закона, а соответствующих положений Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Этот механизм является пригодным в том числе для реализации модели правительства парламентского большинства. В этом случае, помимо точечных изменений и дополнений в указанный Федеральный конституционный закон, необходимо ввести политическую традицию, согласно которой глава государства может представлять на утверждение парламенту в качестве председателя Правительства лидера парламентского большинства или парламентской коалиции и уточнить соответствующим образом регламенты обеих палат Федерального Собрания РФ. Идея формирования правительства парламентского большинства не противоречит ни духу, ни букве модели «президентско-парламентской республики», в которой правительство имеет двойную ответственность - перед президентом и парламентом. А с правовой точки зрения не существует формальных запретов и препятствий ни для создания конституционно-правового обычая, ни для юридического закрепления подобной практики.

³⁹ См.: Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.

Кстати, попытки изменить Конституцию под предлогом необходимости исключить «крен в пользу исполнительной ветви власти» представляются и вовсе надуманными. С.А. Цыпляев эмоционально отмечает: «Кто-нибудь считает, что у нас Правительство - самый сильный игрок на поле публичной власти? Наоборот, это слабейшее звено в системе разделения властей, полностью зависящее от политической воли Президента - главы государства. Глава государства у нас не относится ни к одной ветви власти, стоит над ними»⁴⁰. Для того чтобы избежать дублирования в работе Правительства и Администрации Президента РФ, крайне важно принять федеральный конституционный закон «Об Администрации Президента Российской Федерации». Это не только отбросит все споры о месте в системе органов государственной власти и конституционно-правовом статусе этого упомянутого прямо в ст. 83 Конституции органа, но и позволит четко разграничить компетенции Правительства и Администрации Президента, а также избежать наложения их полномочий и дублирования функций.

3.2. Правительство и Федеральное Собрание

Федеральное Собрание и Правительство РФ взаимодействуют еще по двум основным направлениям: законодательный процесс и парламентский контроль.

Как отмечает П.Е. Крашенинников, «бесспорно, в правовом государстве основным субъектом права законодательной инициативы должно выступать правительство. Это связано не только с высокой квалификацией лиц, работающих в федеральных органах исполнительной власти (во всяком случае, так должно быть), но в первую очередь с тем, что федеральные органы исполнительной власти становятся исполнителями основной массы будущих законов»⁴¹.

⁴⁰ Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 22 окт.

⁴¹ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

Правительство утверждает план своей законопроектной деятельности. В плане законопроектной деятельности содержатся названия законопроектов, федеральных органов исполнительной власти, ответственных за подготовку, а также сроки представления подготовленных проектов в Правительство для рассмотрения и последующего внесения в Государственную Думу⁴².

Проект плана законопроектной деятельности Правительства готовится Министерством юстиции по предложениям федеральных органов исполнительной власти.

Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать:

- а) рабочее наименование проекта федерального закона;
- б) наименование федерального органа исполнительной власти – головного исполнителя и перечень соисполнителей;
- в) ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу;
- г) указание на наличие или отсутствие необходимости рассмотрения проекта федерального закона Экспертным советом, а также пояснительную записку, содержащую изложение предмета законодательного регулирования и основной идеи законопроекта.

Необходимость разработки и представления концепции и проекта технического задания на разработку проекта федерального закона определяется Комиссией Правительства по законопроектной деятельности.

Конечно же, Минюст России не просто представляет предложения (или, во всяком случае, должен), в его обязанности входит выяснение следующих моментов:

во-первых, входит ли предлагаемый законопроект в какой-либо из разделов действующего законодательства;

⁴² п. 1. Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

во-вторых, охватывается ли предмет законопроекта компетенцией Российской Федерации;

в-третьих, определяется ли уровень правового регулирования, т.е. выясняется, что представляет собой новый акт: федеральный конституционный закон, федеральный закон либо возможна регламентация в качестве подзаконного акта;

в-четвертых, не находится ли уже в стадии подготовки или принятия подобный законопроект.

Кроме того, выясняется, относится ли предмет предлагаемого законопроекта к компетенции федерального органа исполнительной власти, отвечающего за его подготовку. Впрочем, здесь могут быть исключения, что особенно касается комплексных актов и в первую очередь, конечно, же кодексов.

Сложнее всего при подготовке плана законопроектной деятельности Правительства предотвратить «навязывание» законопроектов, преследующих узковедомственный интерес. При разработке данного плана должны учитываться планы Президента, планы законопроектной деятельности Государственной Думы, Совета Федерации. Желательно также учитывать соответствующие планы Общественной палаты и Совета Безопасности⁴³.

После сведения и анализа предложений составляется соответствующий проект плана законопроектной деятельности Правительства, который рассылается в федеральные органы исполнительной власти. План согласовывается, на него делаются замечания и в него вносятся предложения.

В итоге план, согласованный (в Аппарате говорят «завизированный» - от слова «виза», т.е. подпись) основной частью ведомств, представляется в Правительство, где он рассматривается на одном из заседаний.

Как правило, план законопроектной деятельности утверждается не сразу, после обсуждения дается срок для его доработки и досогласования. Утверждается план распоряжением Правительства.

⁴³ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

На основании правительственного плана либо соответствующего поручения федеральный орган исполнительной власти создает рабочую группу по подготовке законопроекта, после подготовки текста которого орган согласовывает его с другими федеральными органами исполнительной власти, в чье ведение входит или может входить предмет законопроекта в случае его принятия. После такого согласования, если документ предусматривает финансовые затраты, он направляется в Министерство финансов, а затем - всегда - на заключение в Министерство юстиции - федеральный орган исполнительной власти, который перед направлением в Правительство последний визирует документ либо представляет на него замечания.

Следует отметить, что эта «цепочка» прерывается в том звене, где дается отрицательный отзыв. Это не всегда означает, что документ перестает существовать, но означает, что его необходимо дорабатывать и что только при доработке или после нее документ может пойти дальше⁴⁴.

Думается, что был бы неправильным упрощенный подход к данной схеме. Подготовка законопроекта федеральными органами исполнительной власти - это очень сложный и психологически непростой процесс, во время которого происходит столкновение ведомственных интересов с финансовыми реалиями и (или) юридическими нормами.

Правительственная комиссия по законопроектной деятельности играет значительную роль в согласовании позиций федеральных органов исполнительной власти, с одной стороны, а с другой - осуществляет «учет» позиций Федерального Собрания и Администрации Президента. Положение о Комиссии Правительства по законопроектной деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264.

После согласования законопроект вносится в Правительство. Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект с необходимыми материалами, в том числе:

⁴⁴ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

- проект распоряжения Правительства о внесении проекта федерального закона в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта федерального закона палатами Федерального Собрания;

- пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта, информацию о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации;

- финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (при необходимости, а также в случае внесения законопроекта, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции РФ);

- перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию;

- заключения Министерства юстиции, Министерства экономического развития;

- заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве;

- перечни нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона, которые включают в себя наименования проектов нормативных правовых актов, обоснование необходимости их подготовки, примерный срок подготовки, краткое описание каждого акта (цель, предмет и содержание правового регулирования), а также сведения о федеральном органе исполнительной власти либо организации - главном исполнителе и соисполнителях по разработке проектов указанных актов.

Следует обратить внимание на то, что до принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» руководители федерального Правительства самостоятельно направляли проект в Государственную Думу. В силу указанного Федерального

конституционного закона решение о внесении законопроекта в Государственную Думу должно приниматься исключительно на заседании Правительства (ст. 28).

На заседании Правительства проект обсуждается и в случае положительного решения отправляется в Государственную Думу в виде законодательной инициативы. Направление законопроектов после совещания у заместителя Председателя Правительства и даже по итогам заседания Президиума Правительства является неправомерным.

Оперативное взаимодействие Правительства и Президента с палатами Федерального Собрания обеспечивает эффективное регулирование социально-экономического развития государства, охрану и защиту прав и законных интересов граждан. Такое взаимодействие организовывается и осуществляется полномочными и официальными представителями в соответствующих палатах.

Представители Правительства и Президента участвуют в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, выступают на парламентских слушаниях, а также присутствуют при рассмотрении законопроектов и федеральных законов на заседаниях в палатах, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Полномочные представители Президента и Правительства в Государственной Думе вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта.

Обсуждение законопроекта, внесенного Президентом, Правительством, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

Полномочные представители Президента и Правительства в Государственной Думе и официальные представители Правительства вправе

участвовать в работе депутатской группы по преодолению разногласий по поправкам к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, если позиция (позиции) профильного комитета (профильных комитетов) по поправкам не совпала (не совпали) с решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Представители в Государственной Думе и в Совете Федерации участвуют в заседаниях согласительных комиссий Государственной Думы и Совета Федерации с правом совещательного голоса.

Представители Правительства и Президента делятся на две категории: (1) на тех, которые ведут конкретные законопроекты - официальные представители, и (2) на тех, которые представляют Правительство и Президента постоянно - полномочные представители (в соответствующих палатах Федерального Собрания)⁴⁵.

Кроме того, в каждом федеральном министерстве один из заместителей руководителя наряду с другими обязанностями курирует вопросы, связанные с прохождением в Федеральном Собрании законопроектов, относящихся к ведению представляемого им федерального органа исполнительной власти. Такие должностные лица именуются статс-секретарями: например, статс-секретарь - заместитель министра иностранных дел. Следует обратить внимание на то, что статс-секретари курируют не только те законопроекты, которые готовило соответствующее ведомство, но и те, которые тем или иным образом затрагивают его компетенцию.

Представители Правительства и Президента, курирующие конкретные законопроекты, как правило, назначаются тем же документом (распоряжением Правительства или указом Президента), которым вносится данный законопроект. В их обязанности входит убеждение депутатов в необходимости принятия законопроектов в комитетах и на заседании Государственной Думы. Замена представителей возможна только через

⁴⁵ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.

изменение документа, сопровождающего внесение законопроекта. Полагаем, что такая замена с помощью разного рода «писем» недопустима. В случае отсутствия представителя и невозможности внести поправки задачу по представлению проекта может выполнить полномочный представитель. Следует обратить внимание на то, что в связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания важнейших законопроектов, не внесенных Правительством РФ, могут назначаться специальные представители Правительства, которые наделяются соответствующими полномочиями.

Полномочные представители Правительства и Президента назначаются распоряжением Правительства или указом Президента и, соответственно, постоянно проводят политику Правительства и Президента, работая на заседаниях в комитетах и комиссиях, а также участвуют в работе Совета Государственной Думы и Совета палаты Совета Федерации - органах, вырабатывающих план и график работы палат.

Представители Президента и Правительства могут участвовать в обсуждении не только законопроектов, но и проектов постановлений Государственной Думы.

Первый документ, устанавливавший должность статс-секретаря, в Российской Федерации был принят в 1994 г. и касался только министерств, позднее такая должность была введена и в иных федеральных органах исполнительной власти.

Все статс-секретари объединены в Представительство Правительства в Государственной Думе и Совете Федерации.

В новой России первоначально Представительство возглавлял руководитель Аппарата Правительства, который был одновременно представителем Правительства в палатах, и оно работало только с палатами. Затем было принято решение ввести должности полномочных представителей Правительства в каждую из палат Федерального Собрания. На эти должности назначались сотрудники Аппарата Правительства. Само Представительство возглавлял руководитель Аппарата Правительства.

В 1998 г. Представительство расширило круг своих обязанностей. Ему было поручено наряду с палатами в Федеральном Собрании представлять интересы федеральной исполнительной власти в Конституционном Суде. В связи с этим была изменена структура Представительства. В 1999 г. Представительство возглавлял министр юстиции, в Государственной Думе и Конституционном Суде представителями были заместители министра юстиции, а в Совете Федерации - сотрудник Аппарата Правительства.

Однако в 2000 г. структура Представительства вновь изменилась. Представитель в Государственной Думе первоначально был в ранге министра, затем в ранге заместителя руководителя Аппарата Правительства. В настоящее время правовое положение представителя Правительства и статс-секретарей в Государственной Думе определяется Постановлениями Правительства⁴⁶.

Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания координируют работу статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом. Основная обязанность статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство, состоит в организации законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, в круг их обязанностей входит и подготовка предложений по формированию позиции Президента и Правительства по проектам федеральных законов, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания.

Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации движется по длинному и сложному пути - от

⁴⁶ Постановление Правительства от 1 февраля 2000 г. № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774; Постановление Правительства от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

невнятного закрепления в Конституции страны и хаотичной регламентации отдельных контрольных институтов в актах различной юридической силы до принятия специализированных актов, подробно раскрывающих сущность парламентского контроля как одной из важнейших функций Федерального Собрания России.

На сегодняшний день система законодательного регулирования парламентского контроля РФ включает в себя: Конституцию РФ, специализированный Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле в Российской Федерации»⁴⁷ (далее - Закон № 77-ФЗ), специализированный Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании в Российской Федерации»⁴⁸ (далее - Закон № 196-ФЗ), различные федеральные законы, раскрывающие отдельные контрольные полномочия парламента, среди которых в первую очередь нужно отметить Федеральные конституционные законы от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральные законы от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и др.

Процедурную детализацию институты парламентского контроля находят в Регламентах палат Федерального Собрания, но поскольку они утверждены постановлениями соответствующих палат, то возникает проблема их обязательности для лиц, находящихся за пределами соответствующей палаты.

На уровне субъектов РФ парламентский контроль также находит отражение в их конституциях, уставах, а также в законодательных актах и

⁴⁷ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁴⁸ Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

регламентах представительных (законодательных) органов власти соответствующих субъектов РФ.

Подобное нормативное многообразие позволяет предполагать якобы сложившуюся в России развитую систему законодательного регулирования парламентского контроля. Вместе с тем сложность человеческих взаимоотношений и несовершенство человеческой природы неизбежно влекут появление пробелов и дефектов в любой законодательной системе. Юридическая наука выработала различные подходы к определению предпосылок и сущности указанных пробелов и дефектов⁴⁹. Возможные пробелы и дефекты по признаку предпосылок их возникновения следует разделить на две группы или два типа:

1. «Намеренные дефекты» - пробелы и дефекты нормативного регулирования, допущенные сознательно, при следовании определенной правовой концепции решения соответствующего вопроса, так и вследствие реализации политическими и общественными акторами стратегий защиты собственных институциональных интересов.

2. «Ненамеренные дефекты» - пробелы и дефекты нормативного регулирования, порожденные недостаточно полной проработкой регулируемого вопроса (многообразие общественной жизни вкупе с ограниченными ресурсами законодателя, а также субъективной природой его мышления практически гарантируют невозможность учета всех факторов, оказывающих влияние на реализацию нормативной идеи)⁵⁰.

Как известно, в основе любой правовой системы лежит Основной закон государства. Статья 94 Конституции РФ определяет Федеральное Собрание Российской Федерации (далее - Федеральное Собрание) как представительный и законодательный орган Российской Федерации. Данные

⁴⁹ См., напр.: Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8; Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33 – 37; Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15; Гущина Н.А. Пробелы и дефекты в законодательстве и пути их устранения // Современное право. 2011. № 6.

⁵⁰ Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.

характеристики парламента являются базовыми и в свою очередь обуславливают право Федерального Собрания на осуществление контроля. Кроме того, Конституция РФ содержит целый ряд положений, фактически регламентирующих отношения в сфере парламентского контроля (в частности, ст.ст. 83, 87, 88, 93, 102, 103, 111, 114, 117). Предмет регулирования указанных норм в первую очередь касается полномочий палат Федерального Собрания по назначению должностных лиц, полномочий, связанных с отчетами Правительства РФ, а также ответственностью Правительства и Президента РФ перед Федеральным Собранием.

В то же время отсутствие прямого и четкого закрепления в Конституции РФ парламентского контроля в качестве одной из основных функций Федерального Собрания противоречит правовой логике и подрывает системообразующий характер Основного Закона в части регламентации парламентских полномочий, что позволяет говорить о наличии явного дефекта. По мнению большинства исследователей, данный дефект был допущен сознательно и является следствием победы исполнительной власти в остром противостоянии с законодательной властью, которое сопровождало рождение современного российского государства⁵¹. Долгое время данный дефект препятствовал развитию парламентского контроля в России, поскольку давал возможность противникам сильного парламента декларировать отсутствие правовых оснований для реализации парламентского контроля в стране в принципе. В силу сложной процедуры изменения Конституции РФ и снижения актуальности проблемы, обусловленного принятием ряда специализированных актов, рассчитывать на устранение указанного дефекта в ближайшей перспективе не приходится.

Особое внимание при рассмотрении дефектов системы регулирования парламентского контроля в России следует уделить первому специализированному акту в данной сфере - Закону № 196-ФЗ.

⁵¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, 2000. С. 180 – 185.

Парадоксально, но, хотя Закон № 196-ФЗ и должен был ознаменовать начало процесса усиления контрольных функций парламента, содержащиеся в нем дефекты практически исключили реальную возможность реализации данного института.

Так, предмет парламентского расследования был ограничен фактами и обстоятельствами, имеющими негативные последствия для общества и государства, а именно: фактами грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; обстоятельствами, связанными с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера и с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что явно сужает свободу парламента в сфере исследования вопросов государственной жизни.

Кроме того, из сферы действия Закона № 196-ФЗ исключен Президент РФ, являющийся фактическим главой исполнительной власти.

Главной же новацией Закона № 196-ФЗ, нивелирующей функционирование данного института, является положение о том, что расследование может быть начато лишь при наличии согласия обеих палат и проводится совместной комиссией обеих палат. Чрезмерная сложность инициации данной процедуры превратила парламентское расследование из гибкого и эффективного инструмента, позволяющего вскрыть пороки государственного механизма, в «спящий институт»⁵².

Несмотря на шквал критики, обрушившийся на Закон № 196-ФЗ со стороны юридического сообщества, дефекты, нивелирующие парламентское расследование, за 13 лет, прошедших с принятия Закона, так и не были устранены. Данный факт позволяет прийти к заключению, что по своей природе дефекты Закона № 196-ФЗ также можно с определенной долей уверенности отнести к «намеренным дефектам».

⁵² Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.

Ядром современной системы законодательного регулирования парламентского контроля в России призван быть названный выше Закон № 77-ФЗ. Однако в силу его основополагающего характера именно нормы и дефекты данного Закона оказывают наибольшее влияние на развитие парламентского контроля.

Необходимо отметить, что еще до принятия Закона № 77-ФЗ в Государственную Думу РФ вносились законопроекты о парламентском контроле, однако, все они по разным причинам были отклонены.

Закона № 77-ФЗ не содержит дефиниции регламентируемого предмета, что, несомненно, является пробелом. Указанный дефект не позволяет четко определить круг объектов парламентского контроля, саму сущность данного института, что может как вызвать затруднения в правоприменительной практике, так и повлечь разночтения в процессе дальнейшего нормативного регулирования парламентского контроля.

Первая глава Закона № 77-ФЗ ограничивается определением целей, принципов, субъектов парламентского контроля, а также перечислением его форм. Так, в соответствии со ст. 2 парламентский контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов, защиты гарантированных Конституцией РФ и прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка, выявления ключевых проблем в деятельности государственных органов РФ, повышения эффективности системы государственного управления и привлечения внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения, противодействия коррупции, а также изучения практики применения законодательства РФ, выработки рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Особое внимание привлекает закрепленный принятым Законом № 77-ФЗ круг субъектов парламентского контроля. В него согласно ст. 4 Закона № 77-ФЗ входят: палаты Федерального Собрания, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания; парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы. Кроме того, в Законе № 77-ФЗ отмечено, что в отдельных случаях в осуществлении парламентского контроля также участвует Счетная палата РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁵³ Уполномоченный вправе выступать с предложением об инициации парламентского расследования, а также проведении парламентских слушаний. Кроме того, непосредственно в данном конституционном Законе закреплено право российского Уполномоченного участвовать в работе комиссии парламентского расследования, а также в парламентских слушаниях.

Закон № 77-ФЗ не закрепляет круг объектов парламентского контроля. Вместе с тем, исходя из анализа ст. 5, посвященной формам парламентского контроля, можно констатировать, что Федеральное Собрание осуществляет контроль в отношении Президента РФ, Правительства РФ, Генеральной прокуратуры РФ, ЦИКа, Банка России, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов РФ, а также организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов.

В то же время законопроект 2010 г. содержал отдельную норму, регламентирующую круг объектов парламентского контроля, в который были включены: правительства; иные государственные органы и их

⁵³ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

должностные лица (как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации); органы местного самоуправления и их должностные лица; государственные и муниципальные учреждения и организации (в том числе находящиеся за рубежом); общественные и иные объединения, их руководители и органы управления; хозяйствующие субъекты любых форм собственности и их должностные лица, на деятельность которых может быть распространено осуществление контроля субъектами парламентского контроля в соответствии с российским законодательством. В рамках законодательства также возможно осуществление парламентского контроля в отношении органов предварительного расследования и судов, главное при этом - соблюдать принцип невмешательства в их оперативно-розыскную и процессуальную деятельность⁵⁴. При этом органы парламентского контроля в процессе осуществления своей деятельности могут знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами по административным правонарушениям, приговоры по которым вступили в законную силу, а также материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел или производство прекращено⁵⁵.

Закрепление конкретного перечня объектов парламентского контроля является важным фактором, с одной стороны, защищающим лица, которые могли бы попасть «в прицел» парламентариев, с другой - придающим дополнительный вес парламенту как контрольному органу, что с учетом смешанной политико-правовой природы института парламентского контроля имеет особое значение. Кроме того, внедрение подобной нормы в действующее законодательство представляется целесообразным и с точки зрения юридической техники, требующей при создании закона описывать

⁵⁴ Статья 7 проекта федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации».

⁵⁵ В своем заключении на законопроект Правительство РФ (заключение Правительства РФ от 16.03.2010 № 1103п-П15 на проект Федерального закона «О парламентском контроле в РФ» // ПБД «АСОЗД» ГД ФС РФ) указало, что данные положения противоречат основным принципам права, предусматривающим невмешательство в деятельность судов и других органов, однако данное утверждение Правительства РФ не имеет под собой оснований, ведь речь идет о делах, производство по которым уже закончено.

основные структурные элементы регламентируемого предмета, к которым, несомненно, относится и круг объектов парламентского контроля⁵⁶.

В первой главе Закона № 77-ФЗ также содержится ст. 5, устанавливающая перечень форм парламентского контроля, которая может быть охарактеризована лишь как чрезвычайно неудачная.

Дело в том, что данный перечень носит закрытый характер. В то же время общественные отношения постоянно находятся в процессе эволюции. Жесткое ограничение форм парламентского контроля, без сомнений, негативно скажется на совершенствовании столь тесно связанного с политикой института парламентского контроля. Кроме того, наличие подобной ограничительной нормы противоречит самой природе Закона № 77-ФЗ как системообразующего, т.е. во многом рамочного, акта.

Тем не менее, принимая во внимание факт, что ст. 5 Закона № 77-ФЗ содержит достаточно полный перечень форм парламентского контроля, используемых в настоящее время, мы можем отнести данный дефект к категории ненамеренных, что дает основание рассчитывать на его устранение в одной из грядущих итераций изменений Закона № 77-ФЗ.

К недочетам Закона № 77-ФЗ также стоит отнести отсутствие норм, определяющих особый статус решений субъектов парламентского контроля, что в существующих политических реалиях во многом нивелирует эффективность парламентского контроля в целом.

Отсутствие прямого законодательного закрепления обязательности решений субъектов парламентского контроля и ответственности за их неисполнение расширяет возможности объектов парламентского контроля в части противодействия парламентскому контролю и игнорирования отдельных контрольных институтов, например, депутатских запросов.

Ст. 7 Закона № 77-ФЗ закрепила возможность в рамках проведения «правительственного часа» приглашать аудитора Счетной палаты,

⁵⁶ Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.

возглавляющего направление деятельности, соответствующее рассматриваемому вопросу, что стало весьма позитивным новшеством для данного института.

В то же время Закон № 77-ФЗ, по-видимому, в силу несовершенства юридической техники, ограничил круг вопросов, которые могут задаваться на «правительственном часе», эффективностью использования средств федерального бюджета по соответствующим направлениям, а также вопросами достижения целевых показателей, утвержденных государственными программами Российской Федерации, что не соответствует ни иным актам, регламентирующим данный институт, ни его сущности.

Как отмечает Зенин Г.Е., «к формам парламентского контроля, ранее не существовавшим в рамках правового поля, относится участие в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. В соответствии со ст. 12 Закона № 77-ФЗ представители палат могут участвовать в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. Однако представители привлекаются к работе комиссии только по решению Председателя Правительства РФ. Такое положение грозит превратить данную норму в «спящую», ведь очевидно, что в некоторых ситуациях привлечение сторонних участников может быть не в интересах Правительства РФ»⁵⁷.

Таким образом формы парламентского контроля нуждаются в дальнейшей корректировке.

⁵⁷ Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.

Заключение

По итогам выполненной работы можно сделать следующие выводы. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, в том числе Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016), федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

Исполнительная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, на которую возложены функции по исполнению принятых парламентом законов. Эта ветвь государственной власти, взаимодействуя с законодательной и судебной ветвями власти, образует систему «сдержек» и «противовесов».

На основании ст.110 Основного закона РФ и ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации высший исполнительный государственной власти Российской Федерации состоит из:

- Председателя высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации;
- заместителей высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации;
- федеральных министров.

Вопрос о правовом статусе Правительства РФ напрямую связан с вопросом о форме республики в Российской Федерации.

Юридически Президент РФ не входит в Правительство РФ, однако, целиком и полностью зависит от него. Во-первых, Президент РФ представляет Государственной Думе РФ кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ. Президент назначает заместителей

Председателя Правительства РФ и федеральных министров на должность. Ему напрямую подчиняются ряд министерств и ведомств. Президент РФ вправе отменять акты Правительства РФ, вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

Для того чтобы избежать дублирования в работе Правительства и Администрации Президента РФ, крайне важно принять федеральный конституционный закон «Об Администрации Президента Российской Федерации». Это не только отбросит все споры о месте в системе органов государственной власти и конституционно-правовом статусе этого упомянутого прямо в ст. 83 Конституции органа, но и позволит четко разграничить компетенции Правительства и Администрации Президента, а также избежать наложения их полномочий и дублирования функций.

Во взаимоотношениях Правительства РФ и Федерального Собрания наиболее проблемным моментом является слабый парламентский контроль. Данный институт необходимо совершенствовать. Считаем необходимым предоставить палатам Федерального Собрания право высказать свои рекомендации по кандидатурам на должности, замещаемые по решению Президента или Правительства РФ. Соответственно, нужно установить корреспондирующую обязанность для Президента или Правительства РФ дать мотивированный ответ в установленные сроки. Кроме того, необходимо предоставить право Государственной Думе РФ выражать вотум недоверия отдельным членам Федерального Правительства.

Полагаем данные меры повысят эффективность деятельности Правительства РФ.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. ст. 22.
3. «Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России» (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) (утратил силу) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.
4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
5. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
6. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. 1992. 17 ноября.
7. Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23.06.1995 № 93-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.
8. Федеральный закон «Об обороне» от 31.05.1996 № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

9. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ.1996. № 35. Ст. 4137.
- 10.Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
- 11.Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
- 12.Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
- 13.Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- 14.Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. №1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» // Российская газета. 1992. 7 октября.
- 15.Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
- 16.Указ Президента РФ от 17 октября 2001 г. № 1232 «О Министре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4072.
- 17.Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.
- 18.Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О заявлении Государственной Думы

- Федерального Собрания Российской Федерации «О правительственном кризисе в России» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2422.
19. Постановление Правительства от 1 февраля 2000 г. № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774.
20. Постановление Правительства от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.
21. Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 (ред. от 11.02.2016) «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий») // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.
22. Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным Собранием РМ 21.09.1995) // Известия Мордовии. 1995. 22 сентября.
23. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, 2000.
24. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.
25. Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18 - 26.

26. Ахъядов Э. С. Роль Правительства РФ в системе органов исполнительной власти и его место // Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. 2017. С. 3-4.
27. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015.
28. Безруков А.В. Правительство России и федеральные органы исполнительной власти в механизме обеспечения порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 33.
29. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33 – 37;
30. Винников А.А. Государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: Монография. – М.: Юркомпания. 2015. С. 199.
31. Гущина Н.А. Пробелы и дефекты в законодательстве и пути их устранения // Современное право. 2011. № 6.
32. Дзидзоев Р.М. Политический плюрализм как конституционный принцип и вопросы его реализации в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 25 - 28.
33. Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39 - 45.
34. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета - Федеральный выпуск. 2018. 10 окт. С. 1.
35. Ишеков К.А. Формы реализации парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции (Москва, 10 - 13.03.2010): Сб. науч. ст. / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: РоЛиКС, 2010. С. 332.

36. Карасев А.Т. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 51.
37. Конституционное право России: Учебник / Меньшов В.Л., - 2-е изд. - М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2016.
38. Конституционное право России: учебник / В.Л. Меньшов. — 2-е изд. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2018. С. 169.
39. Конституционное право России: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. С. 333.
40. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 289.
41. Конституционное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]; под общ. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под ред. Е.Н. Хазова, Н.М. Чепурновой. — 9-е изд., перераб. и доп. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018.
42. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. — 11-е изд., изм. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
43. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. — 12-е изд., изм. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
44. Конституционное совещание. Стенограмма. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 8.
45. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 160 с.
46. Овсян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.
47. Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 22 окт.
48. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.

49. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017.
50. Шахрай С.М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 33 - 39.