

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права  
Кафедра «Теория государства и права»

030900.62 «Юриспруденция»  
(код и наименование направления подготовки, специальности)  
Государственно-правовой  
(направленность (профиль))

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему «Правительство Российской Федерации как высший орган  
исполнительной власти»

Студент

И. Ю. Рылкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Ю. М. Савельев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой  
«Уголовное право  
и криминология»

к.ю.н., доцент А. А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и  
права»

\_\_\_\_\_ А. А. Мусаткина  
(подпись) (И.О. Фамилия)  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**ЗАДАНИЕ**  
**на выполнение бакалаврской работы**

Студент Рылкин Илья Юрьевич

1. Тема «Правительство Российской Федерации как высший орган исполнительной власти»
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 10. 06. 2016г.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ); Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»;
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Глава 1. Понятие и структура Правительства Российской Федерации. Глава 2. Компетенция Правительства Российской Федерации. Глава 3. Проблема реализации полномочий Правительства Российской Федерации как высшего федерального органа исполнительной власти.
5. Дата выдачи задания «21» октября 2015г.

Руководитель бакалаврской  
работы

\_\_\_\_\_ Ю. М. Савельев  
(подпись) (И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ И. Ю. Рылкин  
(подпись) (И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и  
права»

\_\_\_\_\_ А. А. Мусаткина  
(подпись) (И.О. Фамилия)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН**  
**выполнения бакалаврской работы**

Студента Рылкина Ильи Юрьевича  
по теме «Правительство Российской Федерации как высший орган исполнительной  
власти»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской	До 23 октября 2015 г.	21. 10. 2015 г.	выполнено	
Подбор библиографии	До 18 декабря 2015 г.	14. 12. 2015 г.	выполнено	
Глава 1	С 15 января 2016 г. по 15 марта 2016 г.	20. 01. 2016 г.	выполнено	
Глава 2		24. 02. 2016 г.		
Глава 3		09. 03. 2016 г.		
Введение	До 30 марта 2016г.	30. 03. 2016 г.	выполнено	
Заключение	До 15 апреля 2016г.	15. 04. 2016 г.	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	До 01 мая 2016 г.	01. 05. 2016 г.	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	Не позднее 10 июня 2016г.	10. 06. 2016 г.	выполнено	

Руководитель бакалаврской работы \_\_\_\_\_

(подпись)

Ю. М. Савельев

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_

(подпись)

И. Ю. Рылкин

(И.О. Фамилия)

## Аннотация

Бакалаврская работа содержит три главы.

Во введении обосновывается актуальность темы бакалаврской работы, формулируются объект, предмет, цель и задачи бакалаврского исследования.

В первой главе, называемой «Понятие и структура Правительства Российской Федерации» раскрывается структура и проводится анализ организации деятельности Правительства Российской Федерации, перечисляются функции построения и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации. Первая глава включает в себя характеристику принципов и признаков исполнительной власти, описывает развитие и формирование Правительства Российской Федерации, и раскрывает его правовой статус.

Во второй главе, которая называется «Компетенция Правительства Российской Федерации», рассматривается компетенция Правительства Российской Федерации, его основные полномочия и законодательная инициатива. Также раскрывается роль Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в механизме государственной власти, и описываются взаимоотношения Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В третьей главе, под названием «Проблема реализации полномочий Правительства Российской Федерации как высшего федерального органа исполнительной власти», изучаются проблемы функционирования и ответственности Правительства Российской Федерации и его перспективы реформирования.

Работа состоит из пятидесяти трех страниц.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	6
<b>Глава 1.</b> Понятие и структура Правительства Российской Федерации..	8
<b>1.1.</b> Признаки, принципы, функции построения и функционирования исполнительной власти в России .....	10
<b>1.2.</b> Развитие и формирование Правительства Российской Федерации	12
<b>1.3.</b> Правовой статус Правительства Российской Федерации. ....	18
<b>Глава 2.</b> Компетенция Правительства Российской Федерации.....	22
<b>2.1.</b> Основные полномочия и законодательная инициатива.....	23
<b>2.2.</b> Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в механизме государственной власти .....	28
<b>2.3.</b> Взаимоотношения Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации .....	30
<b>Глава 3.</b> Проблема реализации полномочий Правительства Российской Федерации как высшего федерального органа исполнительной власти .....	36
<b>3.1.</b> Проблемы функционирования и ответственности Правительства Российской Федерации.....	36
<b>3.2.</b> Проблемы и перспективы реформирования Правительства Российской Федерации.....	37
<b>Заключение</b> .....	47
<b>Список использованной литературы</b> .....	49

## Введение

В данной бакалаврской работе освещены сложные и, несомненно, значимые проблемы о роли Правительства РФ в системе исполнительной власти. На данный момент не сформированы, как состав, так и структура Правительства и на протяжении долгого времени продолжает совершенствоваться и обновляться, и преобразовываться. Правительство РФ – это главное звено во всей системе исполнительной власти.

Исполнительная власть – это одна из самостоятельных и независимых властей, которая подразумевает общее количество полномочий по управлению делами, которые связаны с государством. В бакалаврской работе стоит проблематика, сопряженная с определением исполнительной власти, которая в свою очередь имеет большую важность, в формировании звеньев исполнительной власти и их практической деятельностью.

Единого понятия системы исполнительной власти, на данный момент, как на практике, так и в законодательстве Российской Федерации нет, поэтому значительные изменения, касающиеся взглядов на данную ветвь власти, произошли уже после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Значительность бакалаврской работы на данную тему обусловлена тем, что Правительство РФ играет великую важность в жизни государства и решает задачи страны в целом.

Цель изучения состоит в раскрытии системы исполнительной власти, определении роли Правительства РФ в структуре исполнительной власти, изучении механизма формирования Правительства РФ, и его полномочий.

Задачами данной бакалаврской работы, которые помогут реализовать цели изучения, являются:

1. определение понятия исполнительной власти и Правительства РФ;
2. рассмотрение механизма исполнительной власти;
3. изучение системы исполнительной власти РФ;
4. изучение состава, полномочий и деятельности Правительства РФ;

5. исследование механизма формирования и отрешения от должности Правительства РФ.

Объектом изучения данной бакалаврской работы является Правительство Российской Федерации, как высшего органа исполнительной власти. Предметом исследования является понятие и структура Правительства, его компетенция и проблемы реализации полномочий, как высшего федерального органа исполнительной власти.

В процессе исследования бакалаврской работы, использовались такие методы, как: 1. Формально – логический; 2. Сравнительно – исторический; 3. Анализа, синтеза.

Первый метод – формально – логический, данный метод позволил сделать умозаключения, осуществить исследования, которые направлены на формирование научных определений и на формирование понятийного аппарата.

Второй метод – сравнительно – исторический. С помощью данного метода, путем сравнения, выявлено общее и особенное в исторических явлениях.

Третий метод – анализа и синтеза. С помощью анализа в бакалаврской работе выделен предмет исследования составных частей и их последующее изучение, с помощью синтеза произведено соединение исследуемых свойств и признаков предмета исследования в единое целое.

Данная бакалаврская работа состоит из введения, трех основных глав, заключения и списка использованной литературы.

## **Глава 1. Понятие и структура Правительства Российской Федерации**

Орган исполнительной власти – это учреждение, которое было создано для участия в осуществлении функций этой власти и наделено в этих целях государственно-властными полномочиями.

Орган исполнительной власти является образованием, которое обособлено и которое не входит в состав какой-либо другой организации. И что важно, этот орган является носителем самостоятельной власти.

Правительство Российской Федерации — это орган государственной власти Российской Федерации, осуществляющий исполнительную власть Российской Федерации и являющийся среди всех федеральных органов исполнительной власти высшим органом исполнительной власти. Также Правительство является коллегиальным органом, который возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Рассмотрев исполнительную власть как одну ветвь государственной власти, предстает интересная и подробная цепочка соподчиненности органов. Первым и главным органом исполнительной власти является Правительство РФ, после подчиняются министерства, которыми руководят достойнейшие должностные лица. А следом, по, так сказать, иерархичности идут ведомства, а после ведомств идут службы, и не следует забывать про агентства<sup>2</sup>.

Система и структурированность федеральных органов исполнительной власти определена указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с этим актом в систему федеральных органов исполнительной власти включены федеральные министерства, федеральные службы и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 09. 03. 2004, № 314. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).



федеральные агентства. Службы и агентства в основном подчинены министерствам. Например, Федеральная служба по аккредитации, агентства - Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отдельные службы подчиняются непосредственно Президенту РФ. Возглавляет всю систему исполнительных органов Правительство РФ.

Федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств. Также, оно не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ федеральный министр. Федеральный министр имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом. Федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору, специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель - директор федеральной службы. Федеральная служба по надзору может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральная служба по надзору не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказывать платные услуги. Федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель - директор федерального агентства.

Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В первую группу входят - федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Во второй группе представлены: федеральные министерства, которыми руководит Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

В третью группу входят - федеральные службы и федеральные агентства, руководство, чью работу осуществляет Правительство РФ.

Подводя итог по данному изучению вопроса, можно сказать, что Правительство, как указывалось выше, коллегиальный орган, осуществляющий за счет коллегиальности распорядительные и исполнительные меры, которые направлены на исполнение законов и других нормативно – правовых актов.

### 1.1. Признаки, принципы, функции построения и функционирования исполнительной власти в России

В системе органов государственной власти, правовое положение и место Правительства Российской Федерации определено принципом разделения властей (глава 6, ст. 110 - 117 Конституции РФ)<sup>3</sup>.

Правительство Российской Федерации оснащает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных

---

<sup>3</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Ст. ст. 110 - 117., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

актов Президента Российской Федерации.

Из множества функций Правительства РФ является организация исполнения федеральных законов, контроль над их исполнением органами исполнительной власти всех тех уровней и принятие мер по устранению допущенных нарушений.

Одной из значительных проблем законодательства является обеспечение взаимодействия властей и контроля над деятельностью самостоятельного и независимого Правительства, которое необходимо.

Исполнительная власть в России имеет свою структуру, которую замыкает Президент Российской Федерации. В то же время он обладает широкими полномочиями в сфере, касающейся исполнительной власти, хотя формально не входит в ее структуру. Указы Президента РФ по юридической силе выше постановлений Правительства РФ.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом.

Отношения Правительства с Федеральным Собранием строятся по трем основным направлениям. Правительство реализует принятые Парламентом законы, взаимодействует с Парламентом при представлении проекта закона о федеральном бюджете, согласовывая интересы различных групп, а также является активным субъектом законодательной инициативы.

Правительство в большинстве стран осуществляется верховным политическим руководством и общим управлением делами государства. Можно выделить общие черты правительств различных государств. Это подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный, предметный и организационный характер, деятельность которой направлена на обеспечения исполнения законов и других актов законодательной власти.

Положение Правительства в системе органов государственной власти определяется тремя основными элементами, составляющими форму государства:

- 1) формой правления, которая отражает особенности партийной

системы отдельно взятой каждой страны;

2) формой государственного устройства (унитарное государство, федерация, конфедерации);

3) политическим режимом (демократический, антидемократический, авторитарный, тоталитарный).

Место правительства в системе государственной власти можно определить через систему его отношений с парламентом, главой государства, органом конституционного надзора (если он формируется) и политическими партиями.

В данном параграфе мы определили правовое положение Правительства, затронули понятие функций Правительства Российской Федерации, и рассмотрели одну из множества. Функции Правительства – это его основные направления деятельности. Также рассмотрели ряд вопросов, кто замыкает исполнительную власть в России, по каким основным направлениям строятся отношения Правительства с Федеральным Собранием, какими элементами определяется положение Правительства и подробно рассмотрели их.

## 1.2. Развитие и формирование Правительства Российской Федерации

С принятием Конституции Российской Федерации 23 декабря 1993 года, был издан указ Президента России, согласно которому Совет Министров стал существовать в иной форме, и стал называться просто - Правительство Российской Федерации. Указ Президента «О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства Российской Федерации», так называется нормативно правовой акт, согласно которому предписывалось сокращать численность и сам состав Правительства Российской Федерации<sup>4</sup>, а конкретно сократить количество министерств, государственных комитетов и ведомств, а так же административный аппарат.

---

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 23.12.1993 N 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ, 23. 12. 1993, № 2277. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Согласно указу, следовало преобразовать часть государственных комитетов в министерствах.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации, заместители Председателя и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей в федеральных округах. То есть, в ст. 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», говорится: «Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации - Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах»<sup>5</sup>.

Председатель Правительства Российской Федерации встает на должность в соответствии со статьей 7 ФКЗ - № 2 «О Правительстве Российской Федерации»<sup>6</sup>. А также, нормы о назначении, исполнении и снятие с должности Председателя Правительства Российской Федерации содержится в статьях 111, 112, и 113 Конституции Российской Федерации, и разумеется, в статьях 7, 8 и 9 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы РФ. Назначается из числа граждан, не имеющих гражданство иного государства, иного вида жительства или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в пределах данной территории иностранного государства.

После вступления в должность, Председатель Правительства РФ, имея в запасе недельный срок, обязан предоставить Президенту РФ предложение о

---

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст. 6. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>6</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст. 7. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

структуре федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, Председатель предлагает Президенту РФ кандидатуры на должность заместителей, а также федеральных министров.

Основной функцией Председателя Правительства является организация работы и определение основных направлений данной работы самого Правительства.

В том случае, если Председатель Правительства РФ не может быть на своем посту, то его обязанности исполняются одним из заместителей, согласно письменно оформленному распределению обязанностей, но не более двух месяцев.

Освобождение Председателя Правительства РФ, автоматически влечет отставку всего Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ освобождается от занимаемой им должности в нескольких случаях. В первом случае, Председателю Правительства РФ, достаточно написать заявление по собственному желанию. То есть, Председатель Правительства РФ должен собственноручно написать мотивированное заявление о своей отставке<sup>7</sup>. Во втором случае, свою должность Председатель теряет при неисполнении своих обязанностей. В связи с чем, весь аппарат Правительства РФ освобождает свои места следом за отставкой своего руководителя<sup>8</sup>.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Конституция РФ 1993 г. закрепила приоритет Президента РФ в формировании Правительства РФ, предоставив ему исключительные полномочия по представлению кандидатуры главы Правительства РФ на рассмотрение Парламента и утверждению персонального состава Правительства РФ. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы.

---

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст. 6. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>8</sup> Чесноков А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. М., 2005., С. 16.

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

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ Президент РФ по п. 4 ст. 111 Конституции РФ вправе три раза назначать одного и того же кандидата на должность Председателя Правительства, имеет право представлять каждый из трех раз различные кандидатуры или одну кандидатуру - дважды, а в третий раз - другую кандидатуру<sup>9</sup>.

Заместителей главы Правительства и федеральных министров также назначает Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Этот процесс не является публичным<sup>10</sup>.

Партийный состав Государственной Думы и партийный состав Правительства РФ согласно российскому законодательству не связаны, в связи с этим Президенту РФ предоставлена широкая свобода собственных действий при формировании Правительства РФ<sup>11</sup>.

Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента.

В настоящее время Указом Президента РФ от 21 мая 2012 года N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» предусмотрена трехзвенная система таких органов, как: 1) федеральные министерства, 2) федеральные службы и 3) федеральные агентства.

---

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.111. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 05.04.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 21. 05. 2012, № 636. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 05.04.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 21. 05. 2012, № 636. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

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

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

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

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Деятельность Правительства РФ обеспечивает Аппарат Правительства РФ и вспомогательные (консультативные, временные) органы. Руководитель Аппарата, имеет статус федерального министра или заместителя Председателя Правительства РФ. Особенности конституционно-правового статуса Правительства раскрываются через его компетенцию.

Во многих конституциях компетенция Правительства очерчивается самым общим образом. Поскольку Правительство осуществляет управление



всей страной, его компетенция должна охватывать любые вопросы государственной жизни, не отнесенные к ведению других ветвей государственной власти.

Для социалистических конституций характерно регулирование компетенции Правительств через подробное перечисление функций, а не полномочий.

Опираясь на ст. 114 Конституции РФ на Правительство РФ возложены следующие полномочия:

1) разрабатывать и наделять Государственную Думу федеральным бюджетом и обеспечивать его исполнение;

2) обеспечивать отчетом об исполнении федерального бюджета Государственную Думу;

3) обеспечивать проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

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

5) осуществлять управление федеральной собственностью;

6) осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности Российской Федерации.

В данном параграфе мы рассмотрели развитие и формирование Правительства Российской Федерации, изучили, каким образом Совет Министров стал называться Правительством РФ, определили в соответствии с какой статьей заместители Председателя и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей в федеральных округах. Также рассмотрели порядок назначения Председателя Правительства РФ, его деятельность и изучили полномочия Правительства РФ.

### 1.3. Правовой статус Правительства Российской Федерации

Структуру и штатную численность органов исполнительной власти субъектов РФ определяют главы, правительства, администрации этих субъектов самостоятельно.

Правовой статус структурных подразделений органов исполнительной власти определяется типовыми положениями о них. Территориальный орган возглавляет руководитель, как правило, назначаемый руководителем вышестоящего органа. В некоторых случаях, например, при назначении министров внутренних дел республик в составе Российской Федерации, руководителей территориальных органов назначает Президент РФ.

Правовой статус органов исполнительной власти складывается из нескольких блоков элементов: целевого, структурно-организационного и компетенционного.

Целевой блок указывает на цели, для достижения которых необходимо создание органа исполнительной власти, поставленные перед органом задачи и выполняемые им функции.

Организационный блок правового статуса органов исполнительной власти определяет место органа в системе исполнительной власти и порядок его образования, преобразования или ликвидации. Вопросы о создании, преобразовании или упразднении федерального органа исполнительной власти решает Президент РФ. Систему и структуру субъектов Российской Федерации устанавливают главы субъектов РФ совместно с соответствующими законодательными органами. Нижестоящие органы исполнительной власти образуются вышестоящими органами.

Компетенция органа исполнительной власти включает в себя его права и обязанности органа и представляет совокупность его властных полномочий.

Основы правового статуса органов исполнительной власти установлены в Конституции РФ. Так, согласно статье 110 Конституции РФ, в стране, исполнительную власть осуществляет Правительство РФ, в состав которого входят Председатель Правительства РФ, его заместитель и

федеральные министры<sup>12</sup>. Конституция РФ устанавливает порядок формирования и отставки Правительства, функции Правительства по разработке и исполнению федерального бюджета, обеспечению проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики. Она закрепляет его функции по управлению федеральной собственностью, обеспечению обороны и безопасности, реализации внешней политики и осуществлению иных полномочий<sup>13</sup>.

Многообразие и сложность функций исполнительной власти обуславливают существование разнообразных органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти классифицируются по ряду характерных признаков.

По объему компетенции различают органы общей компетенции, например, Правительства, администрации, и органы специальной, отраслевой и межотраслевой компетенции - министерства, службы, агентства, отделы, управления.

По территориальным масштабам: федеральные, региональные - на уровне субъектов РФ, территориальные - это подразделения федеральных и региональных органов. Полномочия федеральных органов распространяются на всю территорию РФ. Полномочия региональных – на всю территорию соответствующего субъекта РФ. А полномочия территориальных органов могут распространяться на территорию района, города, района в городе или на иные территории.

По характеру подчинения различают федеральные органы исполнительной власти, которыми руководит Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства.

По порядку принятия решений различают единоначальные и коллегиальные органы. В единоначальных органах могут создаваться коллегии, на которые возлагается подготовка решений и рекомендаций.

---

<sup>12</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.110. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>13</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Коллегиальные органы также возглавляются единоначальным руководителем - председателем, но, в отличие от единоначальных органов, коллегии принимают решения, которые руководитель их лишь подписывает<sup>14</sup>. Таким образом, реализуется принцип сочетания коллегиальности и единоначалия.

Установление системы органов исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти, отнесено к ведению Российской Федерации, о чем и гласит норма Конституции Российской Федерации<sup>15</sup>, а точнее пункт «г» статья 71. Статус Правительства определен Конституцией РФ, а именно ее шестой главой, которая именуется «Правительство Российской Федерации» и нормами других глав<sup>16</sup>. Согласно провозглашенному Конституцией РФ принципу разделения властей в структуре государственной власти функционирует самостоятельная ветвь власти – исполнительная власть. Исполнительную власть от других ветвей государственной власти отличает многоуровневая структура со строгой вертикалью власти, огромная численность работников, компетенция, включающая право самостоятельно применять меры принуждения.

Правовой статус Правительства Российской Федерации определен в Конституции Российской Федерации и в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>17</sup>.

В своей деятельности Правительство Российской Федерации руководствуется рядом основных принципов, в их числе: верховенство Конституции Российской Федерации, федерализм, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод, а также народовластие.

Закон 1997 г. (ст. 1) в полной мере выявляет статус Правительства. Именуется данная статья так, Правительство – «высший исполнительный

---

<sup>14</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>15</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.71// СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>16</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст. ст. 110 – 117. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>17</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

орган государственной власти» Российской Федерации, возглавляющий исполнительную власть в стране согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Правительство в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ и законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>18</sup>.

Правительство (по официальной конституционно-правовой позиции) - есть орган, который организует действие Конституции, законов Российской Федерации, международных договоров и указов Президента.

На самом деле Правительство, в какой – то части руководит государством и осуществляет всю государственную политику. По общепризнанным нормам Конституции и Закона 1997 г. Правительство занимается всеми неувязками внутренней и внешней политической деятельности, обороноспособности и безопасности государства.

Делая вывод, по правовому статусу Правительства РФ, мы узнали, что правовой статус структурных подразделений органов исполнительной власти определяется типовыми положениями о них. Также рассмотрели, что правовой статус складывается из целевого, структурно-организационного и компетенционного блоков элементов и рассмотрели каждый блок отдельно. Изучили основы правового статуса органов исполнительной власти, которые установлены Конституцией РФ. Выделили ряд характерных признаков органов исполнительной власти, по которым они классифицируются.

Подводя итог целой главы, даются определения деятельности Правительства РФ, его составу, порядку формирования, полномочиям, функциям и ответственности.

---

<sup>18</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.110. // СПС КонсультантПлюс. ВерсияПроф. (дата обращения 05.06.2016).

## Глава 2. Компетенция Правительства Российской Федерации

Особенности конституционно-правового статуса Правительства раскрываются через его компетенцию. Во многих конституциях компетенция правительства очерчивается самым общим образом. Поскольку Правительство осуществляет управление всей страной, его компетенция должна охватывать любые вопросы государственной жизни, не отнесенные к ведению других ветвей государственной власти.

В государствах с парламентарной формой правления Правительство тесно взаимодействует с главой государства, и собственные довольно широкие полномочия и функции Правительства пересекаются с компетенцией последнего.

Российская Федерация – президентская республика. Основным отличием такой формы правления является то, что она предусматривает высшую должность – Президента, обладающего реальной властью главы государства, и Председателя Правительства, который возглавляет исполнительную власть<sup>19</sup>. Президент РФ в систему исполнительной власти не входит. В субъектах Российской Федерации установилась президентская форма правления, при которой глава субъекта Российской Федерации возглавляет исполнительную власть<sup>20</sup>.

Президент РФ наделен значительными полномочиями в отношении исполнительной власти. Согласно статье 83 Конституции РФ он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимает решение об отставке Правительства. По предложению Председателя Правительства он назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Также Президент утверждает военную доктрину страны, формирует Администрацию

---

<sup>19</sup> Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. N 2. С. 6.

<sup>20</sup> Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. N 5. С. 15 - 23.

Президента, назначает и освобождает полномочных представителей Президента, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Правительство РФ имеет право на законодательную инициативу. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ<sup>21</sup>.

Правительство РФ руководит работой федеральных органов исполнительной власти и осуществляет контроль над их деятельностью.

Правительству РФ также принадлежат полномочия, которые координируют деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и субъектов РФ в сфере управления и по контролю над их деятельностью.

Полномочия Правительства РФ схожи с полномочиями Президента РФ в сфере исполнительной власти. В случае если между Президентом и Правительством возникнут разногласия о путях и способах достижения целей последнее слово остается за Президентом РФ.

Итак, со стороны административного права перед нами субъективное право на управление государственным имуществом, т.е. такое, которое закрепляется нормами о компетенции федерального органа исполнительной власти.

## 2.1. Основные полномочия и законодательная инициатива

Согласно части 1 статьи 7 Конституции РФ, Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

---

<sup>21</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

В ч.1 ст. 12 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации<sup>22</sup>. Статья 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» говорит о том, что Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации<sup>23</sup>.

Согласно конституционным положениям, которые регулируют деятельность федерального Правительства, можно прийти к такому выводу, как - порядок организации высшего органа государства, Правительства Российской Федерации, должно быть инициатором собственных решений. На самом деле, действия и координация Правительства РФ, напрямую зависит от благоволения руководителя главенствующего аппарата власти<sup>24</sup>.

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства<sup>25</sup>.

Конституцией, которая действует на сегодняшний день, предусмотрены некоторые вопросы, которые отнесены к ведению Правительства, но Правительство Российской Федерации с помощью «зоркого» присмотра руководителя страны за его деятельностью желает осуществлять собственные функции во исполнение указов Президента.

Опираясь на статью 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которая устанавливает, что Правительство Российской Федерации на

---

<sup>22</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Ст.12., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>23</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.1., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>24</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Ст.7., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>25</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.80., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).



основании и во исполнение нормативных указов Президента Российской Федерации, издает постановления и распоряжения. Если возникнут противоречия между постановлениями и распоряжениями Правительства, они могут быть отменены главой государства<sup>26</sup>, на основании Указа Президента РФ, по статье 33 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>27</sup>. Выходит, так, что глава государства может откровенно вмешаться в компетенцию Правительства России.

Самая главная задача – это внести в действующую Конституцию Российской Федерации изменения путем принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, которое будет исключать положение ч. 4 ст. 111<sup>28</sup>, которые будут указывать на такую возможность широкого применения практики согласительной комиссии, сформированной главой государства и нижней палатой на паритетных началах, с той целью, чтобы найти компромисс и взаимодовольствительный вариант таковой кандидатуры.

Далее было бы хорошо искоренить из Конституции РФ, п. «б» ст. 83, он дает такое право Президенту, как председательствовать на заседаниях Правительства, именно это позволяет обеспечить невмешательство главы государства во внутреннюю деятельность кабинета<sup>29</sup>.

Рассмотренная выше мысль поможет «оторвать» Президента от работы кабинета, дать Правительству определенную самостоятельность для решения всевозможных вопросов по отношению к своей компетенции и определении правительственного курса, не позволить главе государства в определенном смысле превратить Правительство в орган, подобный Администрации.

---

<sup>26</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.23.// СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>27</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.33., // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>28</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Ст.111. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>29</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Ст.83. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Распределить посты участников кабинета для распределения между нижней палатой и Президентом было бы лучше обратить внимание внимательным образом с целью обеспечить паритетные соотношения влияния данных должностей на деятельность всего Правительства.

Статья 114 Конституции РФ, определяет основные направления деятельности и полномочия Правительства РФ. Согласно ч. 1 данной статьи, Правительство Российской Федерации:

а) занимается разработкой и представлением Государственной Думе федерального бюджета и обеспечивает его исполнение; также занимается, представлением Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; представлением Государственной Думе отчеты за каждый год о результатах своей деятельности, также и по вопросам, которые поставлены Государственной Думой;

б) занимается обеспечением проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) занимается обеспечением проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) занимается осуществлением мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) занимается осуществлением мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) занимается осуществлением других полномочий, которые возложены на него Конституцией РФ, федеральными законами, и указами Президента<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.114.// СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Глава 3 Закона 1997 г., которая посвящена полномочиям Правительства РФ, определены в первую очередь общие вопросы, связанные с руководством Правительства, федеральными министерствами и другими федеральными органами исполнительной власти (ст. 12)<sup>31</sup>. Правительство берет на себя руководство работы указанных органов и следит за их работой. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчинены Правительству и ответственны перед ним за выполнение поставленных задач.

Правительство назначает распределение функций между федеральными органами исполнительной власти, и утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, и устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, которые предусмотрены на данные цели в федеральном бюджете.

Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ.

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

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

Исходя из параграфа 2.1. у нас получилось определить полномочия Правительства Российской Федерации, по законодательству тщательно рассмотреть каждое из них, по различным сферам деятельности высшего исполнительного органа государственной власти.

---

<sup>31</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.12. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

## 2.2. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в механизме государственной власти

Весьма значительны полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. Хотя Конституция РФ и не называет Президента РФ носителем исполнительной власти, анализ многих положений Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что именно он осуществляет исполнительную власть.

Президент наделен существенными полномочиями по формированию исполнительной власти. По ст. 83 Конституции, Президент по согласию Государственной Думы, назначает на должность Председателя Правительства РФ.

Президент РФ обладает важными полномочиями в отношении актов органов исполнительной власти субъектов федерации<sup>32</sup>. В случае их противоречия Конституции РФ, Федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина он вправе приостанавливать действие этих актов до решения вопроса соответствующим судом.

Часть 3 ст. 92 Конституции РФ говорит, что в тех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель правительства РФ.

Кроме того, Президент, как верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, которые, в свою очередь, ведают вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Государственное право Российской Федерации. Учебник./ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. - С. 331.

<sup>33</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.32. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

По отношениям «Правительство РФ - Президент РФ» стоит исходить из того, о чем до этого говорилось, с юридической, и фактической точки зрения у Президента есть абсолютно все возможности, которые позволяют руководить Правительством. Закон 1997 г. имеет статью 30, которая имеет такое название, как: «Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти»<sup>34</sup>. В данной статье описывается то, что Президент согласно Конституции РФ и данным Законом 1997 г. снабжает функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти, которые были согласованы ранее<sup>35</sup>. Специальным Указом Президента определяются основные линии согласованного функционирования и взаимодействия обоих государственных органов<sup>36</sup>.

Данный Закон также имеет в ряде статей (ст. 32) особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. Президент согласно Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам вправе руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, которые ведают вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов<sup>37</sup>.

Подводя итог, можно сказать, что механизм исполнительной власти включает всю систему органов государственной власти, призванную обеспечивать ее фактическую и юридическую реализацию на всей

---

<sup>34</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.30.// СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>35</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст. 30. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>36</sup> Государственное право Российской Федерации. Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. – С. 584.

<sup>37</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.32. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

территории РФ, которая образуется - федеральными органами государственной власти.

### 2.3. Порядок взаимоотношения Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации

По отношению Правительство РФ - Федеральное Собрание РФ, обозначим тезисами:

- Государственная Дума имеет право одобрить кандидата на место Председателя Правительства;
- Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета одновременно с проектом бюджета на следующий финансовый год<sup>38</sup>;
- Правительство предоставляет Государственной Думе отчеты за каждый год о своих результатах собственной деятельности, а также и по вопросам, которые поставлены Государственной Думой<sup>39</sup>;
- каждая палата имеет право на так называемый «правительственный час», на парламентский запрос;
- Государственная Дума имеет право выразить недоверие (доверие) Правительству РФ;
- когда создаются правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ может привлечь к работе такие комиссии представителей Федерального Собрания РФ;

Если вести речь о конструктивных взаимоотношениях между Правительством и палатами Парламента Российской Федерации, нужно иметь в виду, прежде всего законодательный процесс. Правительство находится в числе субъектов права, которые выражают законодательную

<sup>38</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.114. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>39</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.114. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

инициативу, т.е. оно вправе вносить законопроекты в Государственную Думу. Оно предоставляет письменные заключения на, «затратные» законопроекты. Правительство вполне может направить в Думу исправления ко всем законопроектам, и официальные отзывы, которые рассматриваются палатами.

В 2013 году была внесена поправка в Закон о Правительстве в виде дополнения, которая направляла в палаты Федерального Собрания РФ информацию о том, как шел ход разработки и предполагаемый срок принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами<sup>40</sup>.

Члены Правительства имеют право присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

По ч. ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий<sup>41</sup>.

Согласование кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. Президент Российской Федерации с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения. Кандидат на должность Председателя представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации.

По окончании ответов на вопросы депутатов представители фракций высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную

---

<sup>40</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>41</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), Ст.78. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В Российской Конституции заимствованный из парламентской формы правления институт инвеституры (согласия парламента на начало деятельности правительства) приобрел достаточно своеобразные черты. Воля избирателей, представленная депутатами Государственной Думы, не имеет решающего значения при формировании высшего исполнительного органа государственной власти. Президент, несмотря на необходимость получения согласия парламента на назначение Премьер-министра, фактически единолично может произвести назначение выбранной кандидатуры, распустив Парламент. Тем самым в конституционной практике России роспуск Государственной Думы признается условием легитимации Председателя Правительства Российской Федерации в случае трехкратного отклонения его кандидатуры.

Государственная Дума может по собственной инициативе выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Основания вотума недоверия прямо не предусмотрены в Конституции России, но закреплены в законодательстве. В частности, согласно Бюджетному кодексу РФ повторное отклонение в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству Российской Федерации<sup>42</sup>.

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации вносится группой депутатов численностью не менее 1/5 (одной пятой) от общего числа депутатов. Государственная Дума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству Российской Федерации в недельный срок после его внесения. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не

---

<sup>42</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2016) // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 12.06.2016).



согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Такое представление Председателя Правительства должно быть мотивировано. Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке. В случае если такой вопрос Председателем Правительства поставлен в период внесения либо рассмотрения депутатами Государственной Думы предложения о выражении недоверия Правительству Российской Федерации, первым рассматривается предложение депутатов. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии Правительству и объявления Президентом о несогласии с решением Государственной Думы представление Председателя Правительства Российской Федерации рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения. Решение о доверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Представленные конституционные механизмы взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации свидетельствуют об уязвимости положения Государственной Думы при реализации данных полномочий. Это находит свое подтверждение и в практике, так как с момента принятия Конституции 1993 года Государственная Дума ни разу не приняла решения о недоверии или об отказе в доверии Правительству РФ и ни разу троекратно не отказывала в

утверждении кандидатуры Председателя Правительства. Государственная Дума первого созыва трижды рассматривала вопрос о недоверии Правительству и один раз, в 1995 году, вынесла ему вотум недоверия, который, однако, не подтвердила при повторном голосовании в июле того же года.

Правительство Российской Федерации ответственно только перед нижней палатой Парламента. Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности. Государственная Дума ежегодно в период весенней сессии заслушивает отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Утвержденный Советом Государственной Думы перечень вопросов направляется в Правительство Российской Федерации. Государственная Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства Российской Федерации. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства Российской Федерации, высказывать свое мнение о деятельности Правительства. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление.

Существующая практика отчетов Правительства Российской Федерации имеет в большей степени характер представления информации и не порождает определенных правовых последствий. Можно сказать, что подотчетность Правительства Парламенту в этом случае не означает ответственность перед ним. В истории страны существовала и иная практика.

На заседаниях Государственной Думы отводится время для ответов федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц, на вопросы депутатов Государственной Думы. Совет Государственной Думы рассматривает вопросы от комитетов, комиссий, фракций, депутатов Государственной Думы и направляет их приглашенным на «правительственный час».

Запросы и вопросы парламентариев. Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, иным органам государственной власти и должностным лицам, указанным в федеральном законе, по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. При этом вмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность не допускается.

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной срок, установленный в нем. Письменный ответ на парламентский запрос, оглашается на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Копии письменного ответа направляются всем членам палаты Федерального Собрания, от имени которой был направлен парламентский запрос.

Государственная Дума по предложению депутатов, фракций, комитетов и комиссий вправе пригласить на свое заседание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и иных должностных лиц.

## **Глава 3. Проблема реализации полномочий Правительства Российской Федерации как высшего федерального органа исполнительной власти**

### **3.1. Проблемы функционирования и ответственности Правительства Российской Федерации**

Конституция РФ и иностранных государств учитывают меры конституционно-правовой ответственности Правительства перед главой государства и Парламентом.

Отставка Правительства считается конституционно-правовым наказанием за недостаточную работу органа исполнительной власти. Эти конституционные нормы ориентированы на обеспечение контроля над работой Правительства со стороны иных высших органов государственной власти и используются в масштабах системы сдержек и противовесов.

Конституция Российской Федерации рассматривает такие формы конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, как:

- 1) отставка - то есть, непосредственная ответственность перед Президентом России;
- 2) недоверие - то есть, непосредственная ответственность перед Государственной Думой.

В Конституции РФ отсутствуют конкретные основания для конституционно-правовой ответственности Правительства РФ.

Решение Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ не влечет его безусловной отставки. Окончательное решение принимает Президент РФ.

Применение конституционно-правовой санкции в виде отставки Правительства РФ осуществляет только Президент РФ.

Другое основание отставки Правительства - это инициатива Президента в принятии такого решения. Возможные причины для отставки Правительства по инициативе Президента в Конституции и других федеральных законах не предусмотрены.

Отдельное основание отставки Правительства РФ - постановка Председателем Правительства РФ перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

По сути, это основание является политическим и юридическим способом давления на Государственную Думу со стороны Правительства РФ и Президента РФ.

Конституционно-правовую ответственность Правительства часто называют политической ответственностью правительства и его членов перед Парламентом или главой государства. По сути, это недоверие по политическим мотивам.

Конституционно-правовую (политическую) ответственность следует отличать от других видов юридической ответственности членов Правительства РФ, обладающих иммунитетом от судебного преследования.

### 3.2. Проблемы и перспективы реформирования Правительства Российской Федерации

Президент России в качестве носителя исполнительной власти воспринимается многими представителями юридической науки. Например, Л. А. Окуньков прямо пишет, что «Президентская структура — это структура все той же исполнительной власти»<sup>43</sup>. Часто при этом подчеркивается, что Президент, не являясь главой исполнительной власти по Конституции, является таковым на самом деле. Так, В. Е. Чиркин, отмечает, что в тех странах СНГ и Балтии, «... где конституции не указывают, что президент обладает исполнительной властью, на деле он ее осуществляет в полном объеме (например, в России)»<sup>44</sup>. Обосновывается в литературе и спорное с логической точки зрения утверждение о том, что президент России, хотя и не входит в систему разделения властей, тем не менее,

---

<sup>43</sup> Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство. 2000. N 9. С. 52 - 57.

<sup>44</sup> Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. N 5. С. 19.

является руководителем исполнительной власти. Иногда отмечается, что Президент России в значительной мере тяготеет к исполнительной власти. Как видно, почти никто из исследователей данного вопроса не называет президента Российской Федерации напрямую представителем исполнительной власти, основываясь на конституционной неопределенности его статуса.

Так, А. Ш. Султанов совершенно справедливо пишет, что, несмотря на то, что Президент Российской Федерации юридически не является главой исполнительной власти. В Грузии, согласно ст. 69 ее Конституции, президент является одновременно главой государства и главой исполнительной власти. То же самое установлено и в конституции грузинской автономии — Республики Абхазия (ст. 48). Главой исполнительной власти назван президент Республики Казахстан (ст. 40 Конституции Республики Казахстан). Главой государства и исполнительной власти является президент Республики Таджикистан в соответствии со ст. 64 Конституции этой республики. То же самое установлено в ст. 54 конституции Туркменистана и в ст. 89 конституции Республики Узбекистан.

Совсем иначе дело обстоит в Латвии. Она является единственной бывшей советской республикой, избравшей парламентскую форму правления со всеми вытекающими отсюда последствиями, относящимися к статусу главы государства. Например, в ст. 53 Конституции Латвийской Республики установлен характерный для парламентских форм правления институт контрассигнатуры: «Президент каждой республики за свою деятельность политической ответственности не несет. Все распоряжения Президента республики должны быть контрассигнованы Президентом министров (так официально именуется глава правительства - Э. Г.) или соответствующим министром, которые вместе с тем принимают на себя всю ответственность за эти распоряжения...».

Президенты остальных СНГ, а также Литвы и Эстонии конституционно не определены в качестве носителей исполнительной власти, но на деле являются таковыми. Так, А. Ш. Аратюнян, исследовавший конституционно-

правовой статус президента Республики Армения, сделал вывод, в сущности совпадающий с нашим: «Несмотря на то, что Конституция (Армении) 1995 г. установила главой исполнительной власти Правительство, исследование конституционного статуса Президента в сфере исполнительной власти дало много доказательств того, что именно Президент Республики Армения осуществляет руководство в этой сфере и является де-факто главой исполнительной власти».

Подводя итог вышесказанному, необходимо сделать вывод о том, что, исходя из сложившейся международной практики и из конституционного принципа разделения властей, президент Российской Федерации должен осуществлять только исполнительную власть. Во избежание возможных разночтений именно это и надо было бы установить в Конституции 1993 г. Однако действующую конституцию изменять и дополнять в настоящее время недопустимо, ибо даже одна принятая поправка может вызвать целый каскад изменений, что отнюдь не будет способствовать политической стабильности в обществе и государстве. Поэтому мы не поддерживаем тех политиков и ученых, которые призывают к изменению конституции. О нежелательности изменения конституции говорится в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1999 г.: «чем ближе даты парламентских и президентских выборов, тем громче звучат призывы переписать Основной закон (выделено в тексте - Э. П.). Анализ предлагаемых изменений показывает, что они носят не столько правовой, сколько политический характер. Прежде чем начинать дискуссии об изменении Конституции, надо научиться ее уважать, до конца завершить конституционную реформу, начатую в 1993 г.: полностью реализовать и развить заложенный в Конституции Российской Федерации огромный демократический и гуманитарный потенциал. Необходимо разобраться, с чем связаны недостатки в реальной жизни: с заложенными в Конституции принципами и механизмами или неполной и непоследовательной реализацией этих принципов»

Подобная позиция высказывается и в юридической науке. М. А. Митюков справедливо считает, что «российская конституция нуждается не в изменении, а в нормальном развитии и защите». Вопросы конституционно-правового характера могут решаться и в текущем законодательстве, желательно федеральными конституционными законами. Современную Конституцию РФ в широком смысле составляют не только текст Конституции РФ 1993 г., но и положения, развитые в федеральных конституционных законах и постановлениях Конституционного Суда об официальном и казуальном толковании Конституции РФ. Такое понимание содержания Конституции позволяет весьма скептически оценить необходимость нынешних требований о поправках в нее.

Принадлежность Президента Российской Федерации к исполнительной ветви власти целесообразно было бы закрепить в федеральном конституционном законе. Такие законы в соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции Российской Федерации принимаются только по вопросам, предусмотренным конституцией. Однако конституция не предусматривает принятие федерального конституционного закона по вопросам функционирования института президента Российской Федерации. Можно было бы принять обычный федеральный закон о президенте, но юридическая сила такого закона не совсем будет соответствовать высокому статусу главы государства. Выход видится во внесении изменений и дополнений в уже существующий Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. Статья 30 указанного закона устанавливает, что «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти»<sup>45</sup>. Представляется, что в этой статье следовало бы записать: «Правительство РФ осуществляет исполнительную власть

---

<sup>45</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст. 30. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).



совместно с Президентом РФ. Президент осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации. Непосредственное руководство Правительством Российской Федерации осуществляет Председатель Правительства Российской Федерации». В этом законе целесообразно было бы более четко урегулировать разделение функций президента и Председателя Правительства по руководству Правительством и федеральными органами исполнительной власти в целом. В частности, заслуживает пристального внимания предложение И. Д. Хутинаева определить закрытый перечень вопросов, по которым Президент председательствует на заседании Правительства. Представляется также необходимым установить конкретные основания, по которым Президент может отправить в отставку Правительство Российской Федерации и предусмотреть предварительные консультации по этому вопросу с палатами Федерального Собрания. Таким образом, можно было бы добиться разделения властей «вглубь», т. е. между различными высшими органами исполнительной власти, которое в конституционном праве называется бифефализмом. Бифефализм в сочетании с бикамеризмом, т. е. разделением компетенции между органами законодательной власти (Советом Федерации и Государственной Думой), мог бы существенно укрепить разделение властей в России, раскрыть демократический потенциал, заложенный в государственный механизм полупрезидентской республики.

Современная Россия, равно как и большинство постсоветских и постсоциалистических государств, является полупрезидентской республикой. В Конституции Российской Федерации не указано на конкретную разновидность республиканской формы правления. Впрочем, такого указания нет и в конституциях большинства зарубежных стран мира. Вывод об организации и функционировании государственного механизма России по типу полупрезидентской республики вытекает из сравнительного анализа с V конституцией Французской республики. Современная Франция является классическим примером полупрезидентской республики. Такой вывод в основном разделяет и значительная часть российских юристов. Иногда

Россию называют смешанной республикой. Такая позиция также не вызывает особых возражений, так как полупрезидентская республика обычно либо отождествляется со смешанной республикой, либо считается разновидностью последней. Неприемлемы, на наш взгляд, лишь утверждения о президентской республике в России. Юридически Российская Федерация никоим образом не подходит под признаки президентской республики, которая сложилась в США в результате конкретных социальных и политических условий и вряд ли будет повторена в какой-либо другой стране. В США президент является не главой государства, а единоличным главой исполнительной власти; в США отсутствует правительство в смысле коллегиального органа исполнительной власти, а, следовательно, и пост главы правительства; некоторые функции правительства осуществляются администрацией президента. Представляется, что выводы о президентской республике в России основаны не на юридических доказательствах, а на политических соображениях. Одни из приверженцев такой точки зрения считают, что у президента России слишком сильная власть, что наблюдается превалирование его в государственном механизме, и относятся к такому положению дел отрицательно. Здесь сказывается, скорее всего, негативное отношение к личности действующего президента России (во время написания монографии — Б. Н. Ельцина). Другие авторы, также констатируя сильную власть Президента, считают, что это естественное и желательное положение дел и что в современный период президентская (на их взгляд) республика для России наиболее приемлема. И те, и другие исследователи почему-то не обращают внимания на то, что в классической президентской республике Президент вовсе не играет главную роль в государственном механизме и что в такой республике проведено жесткое разделение властей. При любом авторитаризме со стороны главы государства речь должна идти не о президентской, а о единовластной республике, ничего общего с демократическим, правовым государством и его механизмом не имеющей. Российская Федерация по конституции является «полупрезидентской» республикой. При нормальном, основанном на Конституции РФ,

функционировании механизма республики и с условием некоторого его совершенствования в текущем законодательстве у России при этой форме правления есть все реальные шансы построения правового государства. Парламентская республика при неразвитости политических институтов, политической и правовой культуры, при неоформленности партийной системы, при общей политической и экономической нестабильности для современной России явно неприемлема. Вряд ли парламентская форма правления будет приемлемой для нашей страны и в обозримом будущем.

Активный процесс реформирования федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, в значительно меньшей степени коснулся деятельности Правительства РФ<sup>46</sup>. Актуальной проблемой наук конституционного и административного права является исследование порядка формирования, полномочий, организации деятельности Правительства РФ, уточнение его правового статуса<sup>47</sup>.

Существуют спорные вопросы, касающиеся Правительства РФ, которые на законодательном уровне либо не решены, либо решены, но не самым лучшим образом.

Приведенная статья имеет огромное значение для понимания правового статуса Правительства РФ. Именно поэтому она должна быть юридически безупречной, но, к сожалению, это не так. Название статьи «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации» не соответствует ее содержанию. На важность емкой юридической формулы «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации» обращено внимание авторами Комментария Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.1 // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>47</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. С. 72.

<sup>48</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.1. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Однако даже очень актуальное, несущее огромную смысловую нагрузку название статьи не может заменить предписаний, которые должны содержаться в самой статье. Реальность же такова, что ни в одной из трех частей ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» о природе Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации ничего не сказано, что, безусловно, является упущением законодателя. Кстати, за все время действия ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» изменения в ст. 1 ни разу не вносились.

В ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», как уже отмечалось, предусмотрено, что Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации. Ценность этого предписания затуманивается тем, что законодатель не уточняет при этом, к какому виду органов государственной власти Российской Федерации относится Правительство РФ. Данное предписание логично было бы продолжить, указав, что Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти РФ.

В ст. 1 ФКЗ не закреплено предписание о том, что Правительство РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти. Постоянство деятельности Правительства РФ, как отмечается в литературе, означает, что оно не имеет зафиксированных правовыми актами перерывов в своей работе, управление страной не допускает перерывов, и в этом смысле исполнительная власть, организационной основой которой является Правительство РФ, осуществляется постоянно. Согласно ст. 99 Конституции РФ Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, но при этом ни Конституция РФ, ни ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не закрепляют статус Правительства Российской Федерации как постоянно действующего органа<sup>49</sup>.

С учетом сказанного целесообразно ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дополнить нормой следующего содержания:

---

<sup>49</sup> Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 100.

«Правительство Российской Федерации является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации».

В научной литературе возникают диспуты по поводу того, относится ли Правительство РФ к федеральным органам исполнительной власти, входит ли оно в систему федеральных органов исполнительной власти. Этот вопрос имеет принципиальное значение для уяснения правового статуса Правительства РФ<sup>50</sup>. По мнению М.П. Петрова, Правительство РФ согласно конституционному статусу – высший орган исполнительной власти<sup>51</sup>. Ошибочность данного утверждения не вызывает сомнений. Конституция РФ не определяет Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти РФ. Конституционный статус Правительства РФ вытекает из ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, где сказано лишь, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации»<sup>52</sup>. Анализ этой конституционной нормы не позволяет сделать вывод о том, что Правительство РФ - это высший исполнительный орган государственной власти РФ. Неверным представляется также утверждение М.П. Петрова, согласно которому Правительство РФ по своему конституционному статусу не является федеральным органом исполнительной власти.

Профессор Д.Н. Бахрах характеризует Правительство РФ как центральный федеральный орган исполнительной власти<sup>53</sup>. Вряд ли можно согласиться с таким подходом. Федеральные органы исполнительной власти обычно делятся на высшие и центральные. К высшим федеральным органам исполнительной власти относится Правительство РФ, а к центральным органам федеральной исполнительной власти относятся: федеральные

---

<sup>50</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.1. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>51</sup> Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования: Монография / Под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 59.

<sup>52</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12. 1997, № 2, Ст.4. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>53</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 186.

министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Термин «центральные органы» нормативно не определен<sup>54</sup>. Тем не менее, этот термин используется в науке административного права. Следовательно, Правительство РФ не может быть отнесено к центральным органам федеральной исполнительной власти.

К сожалению, действующий Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>55</sup> не включил Правительство РФ в систему федеральных органов исполнительной власти. Такой подход вряд ли способствует повышению авторитета Правительства РФ, уточнению его правового статуса<sup>56</sup>.

Важной составляющей правового статуса Правительства РФ является то, что Правительство согласно ч. 3 ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» - это коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Учитывая, что Правительство РФ - это коллегиальный орган исполнительной власти, вряд ли приемлемо усиление роли Председателя Правительства РФ.

В итоге, дискуссия по поводу отдельных аспектов правового статуса Правительства РФ свидетельствует о несовершенстве некоторых законодательных формулировок. В связи с этим необходимы коррективы ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», и прежде всего ст. 1 данного закона, а также необходимо исключить пункт «б» статьи 83 Конституции РФ, где указано, что Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства. Это не позволит в дальнейшем ему вмешиваться во внутреннюю деятельность кабинета.

---

<sup>54</sup> Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 177.

<sup>55</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс». // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

<sup>56</sup> Хорьков В.Н. Правительство Российской Федерации в зеркале административной реформы // Современное право. 2012. N 3. С. 39.

## Заключение

В данной бакалаврской работе, мы решили поставленные задачи, и с помощью теоретического исследования и анализа, достигли основной цели, т.е. тема бакалаврской работы раскрыта.

В ходе проделанного изучения, были получены ответы на основные вопросы, и в ходе этого сделаны определенные выводы.

Описанные в бакалаврской работе положения и исследования дают возможность сделать в нашем заключении следующие тезисы:

Во - первых, Высший орган исполнительной власти, есть - Правительство Российской Федерации.

Во – вторых, исполнительная власть, по Конституции РФ - является самостоятельной ветвью государственной власти, у которой есть четкое, основное назначение, такое, как, организовывать исполнение актов законодательной власти и других нормативных актов.

В – третьих, весь механизм исполнительной власти содержит в себе всю систему органов государственной власти, которая в свою очередь призвана обеспечить ее фактическую и юридическую реализацию на всей территории Российской Федерации, которая также в свою очередь образуется федеральными органами государственной власти.

Правительство РФ, самостоятельный орган, он, осуществляя определенный вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является исполнительной и распорядительной властью в Российской Федерации.

Согласно законодательству Российской Федерации, Правительство наделено государственно - властными полномочиями, и также уполномочено издавать правовые акты и реализовывать их.

Вся деятельность Правительства строго следует всем требованиям Конституции РФ и законов. Их соблюдение в пределах своей компетенции способствует выполнению других норм.

Делая вывод по вышеизложенному, нужно сделать такой вывод, что, исходя из данной ситуации, которая сложилась в международной практике и

из конституционного принципа разделения властей, Президент Российской Федерации должен осуществлять только исполнительную власть. Чтобы избежать всех возможных и невозможных разночтений, именно это и надо было бы установить в Конституции 1993 года. Но действующую на данный момент Конституцию изменять и дополнять в настоящее время недопустимо, потому что даже одна единственная принятая поправка сможет вызвать целый ряд изменений, что отнюдь не будет способствовать политической стабильности в обществе и государстве. Именно поэтому мы не поддерживаем тех политиков и ученых, призывавших к изменению нашей Конституции. О нежелательности изменения Конституции говорится в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1999 г.: «чем ближе даты парламентских и президентских выборов, тем громче звучат призывы переписать Основной закон». Анализ предлагаемых изменений показывает, что они носят не столько правовой, сколько политический характер. Прежде чем начинать говорить и разводить дискуссии об изменении Конституции, нужно научиться ее уважать всем, также до конца завершить конституционную реформу, которая была начата в 1993 г., а именно, полностью реализовать и развить заложенный в Конституции Российской Федерации огромный демократический и гуманитарный потенциал. Также необходимо разобраться, с чем связаны недостатки в реальной жизни, с заложенными в Конституции принципами и механизмами, или неполной и непоследовательной реализацией этих принципов.

Подводя итог работе, хотелось бы добавить то, что формула разделения осуществления государственной власти ориентирует на адекватную интерпретацию сущности исполнительной власти. Также важно учесть, что по Конституции Российской Федерации органы. Касающиеся законодательной, исполнительной судебной власти существуют, как самостоятельные органы. Можно прийти к такому тезисному выводу, что исполнительная власть Российской Федерации, то есть всего государства, должна иметь самостоятельные характеристики.



## Список использованной литературы

Нормативно – правовые акты:

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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

2. Федеральный конституционный закон от 17. 12. 1997 № 2 – ФКЗ (ред. от 14. 12. 2015) «О Правительстве Российской Федерации», // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

3. Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

4. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 03.05.2016, с изм. от 23.05.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

5. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2016) // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 12.06.2016).

6. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 09. 03. 2004, № 314. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

7. Указ Президента РФ от 14.08.1996 N 1177 (ред. от 29.11.2004) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

8. Указ Президента РФ от 16.10.2001 N 1230 (ред. от 15.01.2013) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

9. Указ Президента РФ от 23.12.1993 N 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ, 23. 12. 1993, № 2277. // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. (дата обращения 05.06.2016).

Учебная литература:

10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 752.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Ин-фраМ-Норма, 1998., С.348.

12. Белокрылова Е.А., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2012.

13. В.Е. Чиркин. Основы государственной власти. - М.: Юристъ, 1996. – С.112.

14. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М., Норма, 2008.,С.215.

15. Государственное право Российской Федерации. Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юрид литература , 1996. – С. 584.

16. Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. N 9. С. 30 - 32.

17. Коваленко А.И. Конституционное право России. Учебник. - М.: Закон и правопорядок, 1997. - С. 208.

18. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. Юрист, 1995. С.448-454

19. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. - М.: Юристъ, 1998. – С. 520

20. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник (издание третье, переработанное и дополненное). - М., Юристъ, 2004., С.345
21. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. 7., С. 458.
22. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 7-е изд. - СПб.: Питер, 2005., С.456.
23. Конституционное право России. Учебник. - Под ред. В.Г. Стрекозова, Ю.Д. Казанчева. - М.: Новый Юрист, 1997. – С. 288.
24. Конституционное право: университетский курс: В 2 т.: «Учебник» (том 2) (под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова) («Проспект», 2015)
25. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания / Лозовский Л.Ш. – М.: Издательский Дом «ИНФРА-М», 2001. – С. 128.
26. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., ЗАО Юстицинформ, 2007., С.313.
27. Конституция РФ: Научно-практический комментарий. /Под ред. акад. Б.Н. Топорина. - М.: Юристъ, 1997. – С. 716.
28. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Под ред. К. А. Экштайна. - М.: Эком, 2006., С.290.
29. Малько Н. И. Малько А.В. Теория государства и права. — М. : Юристъ, 2004., С. 561.
30. Мещеряков А.Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

31. Мусаева Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006.
32. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба/А.Ф.Ноздрачев. М:Статус, 2000- С. 158.
33. Овсянко Д.М. Государственная служба РФ /Д.М.Овсянко.- М.:Юристъ,2007- С. 52.
34. Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство. 2000. N 9. С. 52 - 57.
35. Окуньков Л.А. Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Журнал российского права. 1998. N 9. С. 77 - 88.
36. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. N 2. С. 3 - 10.
37. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
38. Плясуля Г.И. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в современной России: Учебное пособие. Новосибирск, 2005.
39. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Правоведение. 1999. N 4. С. 18 - 27.
40. Скуратов Ю. Парламент и Президент в Конституции Российской Федерации // Российская Федерация. 1994. N 5.
41. Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 60 - 73.
42. Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика: Монография. СПб., 2011.
43. Собко О. Правительство и Дума: враги или союзники // Российская Федерация сегодня. 1999. N 20.

44. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 1. С. 34 - 39.
45. Соколов В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
46. Тиунова Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации: конституционная модель // Правоведение. 1996. N 4. С. 40 - 47.
47. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.
48. Урвачева И.И. Правовое регулирование взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. Краснодар, 2000.
49. Федотова Ю.Г. Институт парламентского расследования в Российской Федерации: Монография. М.: Новый индекс, 2014. С. 133 - 140.
50. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
51. Чепиков В.С. Правовые основы организации системы президентской власти в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
52. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
53. Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. 2003. С. 114 - 121.
54. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. N 5. С. 15 - 23.
55. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. N 8. С. 3 - 12.