

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Конституционно-правовой статус Правительства Российской
Федерации»

Студент

С.А. Фридинский

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Д.А. Грибанов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

подпись)

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

(личная

«_____» _____ 20____ г.

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой к.ю.н. Н.А. Блохина

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

(личная подпись)

«_____» _____ 20____ г.

Тольятти 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

3

Глава 1. Конституционно-правовая характеристика исполнительной власти в Российской Федерации

5

1.1. Понятие, признаки, принципы построения и функционирования исполнительной власти в России

5

1.2. Структура Правительства Российской Федерации

18

1.3. Формирование Правительства Российской Федерации

34

Глава 2. Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

41

2.1. Президент Российской Федерации и Правительство

41

2.2. Правительство и законодательная власть

46

2.3. Конституционная ответственность Правительства РФ

55

Заключение

73

Список

используемых

источников

76

Введение

Актуальность темы исследования. Конституции большинства современных стран восприняли теорию разделения властей, согласно которой, в классическом ее понимании, государственная власть делится на законодательную, исполнительную и судебную. При этом большинство исследователей в области юриспруденции, политологии, социологии, отмечают ведущую роль исполнительной власти в традиционной триаде властей.

Не является исключением и Российская Федерация. Проблема заключается в том, что принцип разделения властей в нашей стране является достаточно новым институтом, вследствие чего оптимальный баланс властей еще не найден.

В свете сказанного, исследования в области отдельных ветвей власти в обозримом будущем будут весьма актуальными. Не секрет, что, зачастую, правотворцы идут впереди науки, но, как правило, это ведет к негативным последствиям.

При написании работы были задействованы работы таких известных исследователей, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, С.Н. Бабурин, М.В. Баглай, И.Л. Бачило, А.Л. Безуглов, Х.И. Бобылев, Н.В. Витрук, П.И. Гаврюшенко, К.К. Гасанов, Н.Г. Горшкова, И.Н. Глебов, В.Н. Григорьев, Х.А. Гришковец, В.В. Гущин, Б.П. Елисеев, Н.М. Казанцев, Е.В. Козлова, Ю.М. Козлов, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, А.С. Прудников, Ю.А. Тихомиров и других.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в комплексном анализе конституционного законодательства и соответствующей правоприменительной практики относительно организации и функционирования федеральной исполнительной власти.

Для достижения указанной цели надлежало решить следующие задачи:

- исследовать правовую природу федеральной исполнительной власти;

- исследовать место федеральной исполнительной власти в системе разделения властей;
- рассмотреть вопросы конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего организацию и деятельность Федерального Правительства.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования федеральной исполнительной власти.

Предметом работы являются нормативно-правовые акты, определяющие конституционно-правовой статус Федерального Правительства.

Методологическая основа исследования представлена общенаучными и частно-научными методами исследования: диалектический, логический, исторический, сравнительно-правовой, собственно-юридический и другие.

Научная новизна состоит в исследовании конституционно-правового статуса Правительства РФ с учетом современного законодательства и правоприменительной практики в сравнительно-правовом анализе с аналогичными органами стран СНГ.

Материалы работы могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований по проблематике исполнительной власти.

Апробация результатов. Работа была обсуждена на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета.

Структура диссертации: введение, три главы, заключение, список используемых источников.

Глава 1. Конституционно-правовая характеристика исполнительной власти в Российской Федерации

1.1. Понятие, признаки, принципы построения и функционирования исполнительной власти в России

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹, Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

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

Данные полномочия охватываются понятием «государственное управление». Проанализируем его.

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Государственное управление с точки зрения структуры его процесса есть последовательное осуществление субъектами управления ряда процедур (стадий, циклов, фаз и т.п.) в рамках административных стандартов и регламентов²:

- 1) разработка и принятие управленческого решения, направленного на исполнение предписаний закона (акта управления), установление основных правил, нормативов в сфере управления и основных направлений работы и т.п. На этой стадии организуется функционирование системы управления, определяется статус участников управленческих отношений;
- 2) исполнение принятого решения (собственно исполнительная деятельность), имеющее своим назначением реализацию содержащихся в нем предписаний в процессе взаимоотношений субъектов и объектов государственного управления. На этой стадии осуществляются оперативное регулирование текущих управленческих связей, корректировка решений, оперативное распорядительство и т.п.;
- 3) проверка исполнения принятого решения (контроль за исполнением).

Процесс государственного управления имеет также функциональную структуру, органически связанную с его стадиями. Под функциями государственного управления понимаются самостоятельные и обособленные направления или виды управленческой деятельности, определяемые ее целями. На этой основе деятельность по управлению делится функционально.

Различают основные и вспомогательные управленческие функции.

Основные функции государственного управления – такие виды управленческой деятельности, которые органически связаны с сущностью государственного управления и его содержанием. Они, в свою очередь, подразделяются на общие и специальные.

² Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.

Общие функции управления объективно присутствуют в любом процессе управляющего воздействия; с их помощью решаются задачи, имеющие отношение ко всем участникам управленческих отношений. В силу этого они свойственны любому органу государственного управления. К ним относятся:

- 1) информационно-аналитическая деятельность;
- 2) планирование и прогнозирование (разработка оперативных и долгосрочных программ, обеспечение их материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами и т.п.);
- 3) организация (формирование структуры системы управления, назначение работников, определение порядка их взаимоотношений и т.п.);
- 4) руководство (установление правил и нормативов, координация и т.п.);
- 5) регулирование (оперативное распорядительство);
- 6) контроль (изучение и оценка действий в сфере управления);
- 7) учет и оценка эффективности.

Специальные функции управления отражают специфические особенности данного субъекта государственного управления (например, техническое и методическое руководство, технический контроль, специальные виды надзора и т.п.).

Кроме того, существуют вспомогательные функции, которые прямо не выражают управляющее воздействие, а предназначены для обслуживания процесса управления в рамках общих и специальных функций (например, делопроизводство, юридическое обслуживание и т.п.).

В качестве примера законодательного регулирования вопросов государственного управления можно привести ст. 216 «Государственное управление охраной труда» Трудового кодекса РФ. Согласно данной статье государственное управление охраной труда осуществляется Правительством РФ непосредственно или по его поручению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий

Федеральные органы исполнительной власти, которым предоставлено право осуществлять отдельные функции по нормативно-правовому регулированию, специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции в области охраны труда, обязаны согласовывать принимаемые ими решения в области охраны труда, а также координировать свою деятельность с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере труда. Государственное управление охраной труда на территориях субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда в пределах их полномочий. Отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В целях государственного управления охраной труда Правительство РФ, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти:

обеспечивают разработку нормативных правовых актов, определяющих основы государственного управления охраной труда;

разрабатывают федеральные целевые программы улучшения условий и охраны труда и обеспечивают контроль за их выполнением;

устанавливают порядок организации и проведения обучения по охране труда работников, в том числе руководителей организаций, а также работодателей – индивидуальных предпринимателей, проверки знания ими требований охраны труда, а также порядок организации и проведения обучения оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, инструктажа по охране труда, стажировки на рабочем месте;

устанавливают порядок осуществления государственной экспертизы условий труда, порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда и порядок подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

разрабатывают меры экономического стимулирования деятельности работодателей по обеспечению безопасных условий труда;

обеспечивают взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, объединений работодателей, профессиональных союзов и их объединений по вопросам реализации государственной политики в области охраны труда; координируют научно-исследовательские работы в области охраны труда и обеспечивают распространение передового отечественного и зарубежного опыта работы по улучшению условий и охраны труда;

организуют международное сотрудничество в области охраны труда; исполняют иные полномочия в сфере государственного управления охраной труда в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В целях государственного управления охраной труда органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда:

обеспечивают реализацию на территории субъекта Российской Федерации государственной политики в области охраны труда и федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда;

разрабатывают и утверждают территориальные целевые программы улучшения условий и охраны труда и обеспечивают контроль за их выполнением;

организуют проведение на территории субъекта Российской Федерации в установленном порядке обучения по охране труда работников, в том числе руководителей организаций, и работодателей - индивидуальных предпринимателей, проверки знания ими требований охраны труда, а также

проведение обучения оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, инструктажа по охране труда, стажировки на рабочем месте;

осуществляют на территории субъекта Российской Федерации в установленном порядке государственную экспертизу условий труда, организуют проведение аттестации рабочих мест по условиям труда и проведение подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

организуют сбор и обработку информации о состоянии условий и охраны труда у работодателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации;

исполняют иные полномочия в сфере государственного управления охраной труда, не отнесенные к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

С учетом сказанного, государственное управление есть один из видов государственной деятельности, являющейся организующей, юридически-властной и подзаконной, осуществляемой органами исполнительной власти и иными государственными органами и состоящей в практическом исполнении его субъектами норм законодательства путем реализации своих полномочий. Государственное управление является содержанием и основной формой реализации исполнительной власти.

Глубокий анализ государственного управления как сферы государственной деятельности был дан Б.Н. Чичериным в книге V «Управление» Курса государственной науки. Взгляды Чичерина на государственное управление очень интересны, в связи с чем полагаем возможным достаточно подробно их рассмотреть.

Так, Чичерин отмечает, что государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную (правительственную) и судебную. Эти три отрасли соответствуют отношениям государственной власти к трем остальным элементам государства: закону, государственной цели и правам

граждан. Законодательство устанавливает общие нормы, суд охраняет право. Управление служит целям государства путем практической деятельности в отраслях государственной жизни.

Сюда относятся безопасность, благосостояние, международные отношения. Эти отрасли, разделяясь, получают соответствующие им органы. Разделение может быть установлено в самой верховной власти, но еще чаще оно происходит в подчиненных органах. Из этого образуется сложный организм властей и учреждений, который, разветвляясь по всему государству, составляет, однако, нечто цельное и единое, ибо все исходят от единой верховной власти и представляют единую государственную волю в приложении к разнообразию условий и элементов жизни. Государственная власть развивается в систему учреждений³.

Систему административного управления можно представить, как институциональное административно-правовое единство, широкое и многообразное, но при этом стягивающее весь социальный организм как корсет, порой довольно жесткий. Структуру системы государственного управления как организацию ее целостности характеризуют иерархичность, взаиморасположение составляющих систему компонентов. Степень продуманности, обоснованности структуры определяет качество, уровень целостности (развитости, завершенности) системы государственного управления.

Специфика системы административного управления определяется также ее внешней средой, характером ее воздействия.

Известно, что в любом государстве структурные, процессуальные и иные формы государственно-административного управления используются для достижения социально-политических целей управления, и для управленческих учреждений проблема взаимоотношений с внешней средой сводится главным образом к отношениям с политическими кругами и группами давления.

³ См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. Т. 3. С. 457 – 564.

Система государственно-административного управления, реализуя задачу управления государственной экономической и социально-культурной сферой, получает (ввод факторов) необходимые финансовые средства, материальные и нематериальные ресурсы (поддержка) на осуществление своей деятельности, а также легитимные политические решения (требования), которые ей приходится осуществлять⁴.

А.В. Пикулькин в учебнике «Система государственного управления» отмечает, что государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов. Система управления, по его мнению, является признаком государства и включает в себя наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, права, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции. Предметом системы государственного управления как научной дисциплины являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической системы⁵.

В.Д. Граждан в учебном пособии «Теория управления» рассматривает управление как социальную деятельность. Поэтому система и механизмы социального управления являются составной частью системы и механизмов социальной деятельности. Все, что характеризует социальную деятельность, в равной мере характеризует систему и механизм социального управления. Социальная деятельность обычно выделяется таким признаком, как системность.

Она представляет собой социальную систему, которая может быть, как элементарно простой, так и достаточно сложной.

⁴ См.: Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник. М., 2004. С. 65 - 70.

⁵ См.: Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. М., 2000. С. 3 - 12.

Механизм социального управления проявляется в воздействии социальной информации на социальную организацию, что приводит к выработке определенных целей и направляющих программ, в соответствии с которыми и осуществляется преобразование социальной организации. Эти цели и программы получили название управленческих или социальных норм, а процесс их выработки - социального нормирования. Следовательно, в процессе социального взаимодействия и деятельности информация нормирует все изменения предметной организации. В этом, собственно, и состоит сущность социального управления. Социальное управление, по мнению В.Д. Граждана, есть процесс упорядочения социальной деятельности, осуществляемой за счет выработки, принятия и реализации различных социальных целей, норм и оценок⁶.

Два учебных пособия - «Теория управления» и «Система государственного и муниципального управления» - были подготовлены в рамках названной специальности заведующим кафедрой региональной экономики и управления территориями Омского государственного университета, доктором социологических наук О.М. Роем.

В учебном пособии «Теория управления» О.М. Рой пишет, что теория управления – это научная дисциплина, изучающая принципы и методы достижения сложных целей, предполагающих кооперирование исполнительской деятельности на основе реализации управленческих функций. В отличие от менеджмента теория управления абстрагируется от национальных, социокультурных факторов, концентрируясь на выявлении наиболее устойчивых черт управленческой деятельности. Главной целью теории управления являются выработка общих закономерностей реализации управленческой деятельности, описание условий, способствующих формированию устойчивых схем принятия решений. Одной из ключевых задач теории управления являются обобщение опыта управленческой деятельности и выработка на его основе рекомендаций по оптимизации

⁶ См.: Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. М., 2006. С. 35 – 54.

управленческого труда, эффективному использованию имеющихся у предприятия ресурсов⁷.

Принцип разделения властей, введенный в 1748 г. французским энциклопедистом Ш. Монтескье (1698 - 1755), предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: законодательную, исполнительную и судебную, что должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Система сдержек и противовесов, представленная реализацией принципа, способствует формированию сбалансированной политической системы, отвечающей признакам справедливости и целесообразности.

Принцип разделения властей на протяжении столетий имеет руководящее значение для организации государственного механизма. Принцип выдержал испытание временем и занимает ведущее место в реализации государственной власти. Он является необходимой предпосылкой формирования правового государства. Обращает на себя внимание организационно-правовой потенциал принципа разделения властей. Его реализация предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и создание и развитие системы государственных учреждений, относящихся к различным ветвям власти и составляющих вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти.

Принцип разделения властей закреплён в ст. 10 Конституции РФ, в соответствии с которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Н.М. Коркунов, анализируя взаимоотношение исполнительной и законодательной властей, писал, что оно осуществляется так, что законодательная власть осуществляет общие правила, а исполнительная власть применяет их к частным случаям. Вместе с тем уже с 30-х гг. XIX в.

⁷ См.: Рой О.М. Теория управления: Учеб. пособие. СПб., 2008. С. 8 - 42.

воззрения на законодательство и управление меняются. Правительству уже не только отводится роль исполнителя законов, но и даны права принятия юридических норм. Однако акты управления имеют обязательную силу настолько, насколько они основываются на законах⁸.

Главной задачей и функцией Правительства является именно государственное управление, т.е. деятельность по исполнению законодательных и иных правовых актов путем исполнения возложенных на них функций и реализации полномочий. Так, в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

В июле 1993 г. Конституционной комиссией был подготовлен проект новой Конституции. Вопрос о необходимости новой Конституции обсуждался на I Съезде народных депутатов в 1990 г. В октябре 1991 г. председатель Конституционной комиссии Б.Н. Ельцин представил проект Конституции V Съезду народных депутатов. Съезд предложил доработать проект. VI Съезд в апреле 1992 г. решил вновь доработать проект, включив в его текст основное содержание Федеративного договора.

Представляя президентский проект Конституции, один из ее авторов, С.С. Алексеев, так охарактеризовал новое содержание президентской власти: «Глава государства - это глава. Его ответственность - за целостность государства. Он принимает меры, чтобы работал весь государственный аппарат, предотвращает разного рода кризисные ситуации, напрямую курирует Правительство. Федеральное Собрание состоит из двух палат -

⁸ См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 23 - 24.

Государственной Думы и Совета Федерации. Причем Федеральное Собрание - это законы. Правительство - это управление. Суды - это правосудие. Каждый занимается своим профессиональным делом, не претендуя ни на что другое. Вот почему через проект протянута идея президентского начала, может быть, не в том виде, как это закреплено в учебниках, каких-то классических формах. Но президентское начало как главенствующее»⁹.

Правовое положение Президента в Конституции РФ характеризуется прежде всего тем, что он является главой государства. Именно как глава государства Президент наделен правом обращаться с посланиями к федеральному законодательному органу, правом законодательной инициативы и отлагательного вето. В случае несогласия с законом Президент может его отклонить и направить на новое рассмотрение в Федеральное Собрание.

В последнее время все чаще говорят об электронном правительстве. Целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются: повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за

⁹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 2. С. 7.

результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Одной из важных задач государственного управления, особенно в последние годы, становится противодействие коррупции государственных и муниципальных служащих, а также высших должностных лиц.

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г., отмечается, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимаются издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Под функциями по контролю и надзору понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и

другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. 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.

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

1.2. Структура Правительства Российской Федерации

Согласно Конституции РФ, Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. В конституциях некоторых государств подразумевается более узкий состав правительства. Например, согласно ст. 66 Конституции Японии «Кабинет министров в соответствии с законом состоит из Премьер-министра, который возглавляет его, и других государственных министров»¹⁰.

¹⁰ Japan's Constitution of 1946. URL // https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf (доступ 3 мая 2018).

Конституция РФ не ограничивает деятельность членов Правительства каким-либо сроком.

Несколько иной порядок формирования правительства установлен в других странах. На пример, согласно Основного закона ФРГ, Федеральные министры назначаются и увольняются Федеральным президентом по предложению Федерального канцлера¹¹

Однако в некоторых странах такие ограничения установлены. Так, согласно ст. 87 Конституции Китайской Народной Республики, срок полномочий Государственного совета соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Премьер, заместители Премьера и члены Государственного совета могут занимать эти должности не более двух сроков подряд¹².

Одним из первых указов, принятых вновь избранным Президентом РФ В.В. Путиным, был указ о структуре федеральных органов исполнительной власти¹³.

Данным Указом установлено, что Председатель Правительства Российской Федерации имеет 10 заместителей, в том числе одного Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации.

Этим же Указом утверждена структура федеральных органов исполнительной власти¹⁴.

¹¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (доступ 3 мая 2018).

¹² Constitution of the Chinese People's Republic URL. <http://china.worlds.ru/info/constitution.html> (дата доступа 2 мая 2018 г.).

¹³ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.

¹⁴ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.

**I. Федеральные министерства, федеральные службы
и федеральные агентства, руководство деятельностью которых
осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные
службы и федеральные агентства, подведомственные этим
федеральным министерствам**

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Министерство Российской Федерации по делам гражданской
обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий
стихийных бедствий**

Министерство иностранных дел Российской Федерации

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств,
соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному
гуманитарному сотрудничеству

Министерство обороны Российской Федерации

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Министерство юстиции Российской Федерации

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации
(федеральная служба)

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная
служба)

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской
Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная
служба)

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба)

Федеральное архивное агентство (федеральное агентство)

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, руководство

деятельностью которых осуществляет Правительство Российской

Федерации, федеральные службы и федеральные агентства,

подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Федеральное медико-биологическое агентство

Министерство культуры Российской Федерации

Федеральное агентство по туризму

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Министерство просвещения Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральное агентство по рыболовству

Министерство спорта Российской Федерации

**Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации**

Министерство транспорта Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Федеральная служба по труду и занятости

Министерство финансов Российской Федерации

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Федеральная таможенная служба

Федеральное казначейство (федеральная служба)

**Министерство цифрового развития, связи и массовых
коммуникаций Российской Федерации**

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Федеральное агентство связи

Министерство экономического развития Российской Федерации

Федеральная служба по аккредитации

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и
картографии

Федеральная служба государственной статистики

Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Министерство энергетики Российской Федерации

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство по делам молодежи

Федеральное агентство по делам национальностей

Как показывает международный опыт, в рамках правительства могут создаваться вспомогательные органы, в частности, президиумы, кабинеты и т.д. Во всех странах Содружества Независимых Государств существуют коллегиальные высшие органы исполнительной власти - правительства. Как правило, они имеют довольно сложное внутреннее строение. Объясняется это тем, что состав данных органов обычно многочислен, а любое принимаемое ими решение должно быть единым, а значит, согласованным. В связи с этим С.Д. Хазанов, рассуждая о Правительстве Российской Федерации, отмечает: «Структура Правительства позволяет говорить о том, что оно является сложносоставной организацией, состоящей из политического органа и его аппарата, который сам является

вспомогательным государственным органом». Данное утверждение справедливо для правительств всех стран СНГ¹⁵.

С.Е. Нарышкин справедливо отмечает, что Аппарат Правительства РФ является государственным органом, обеспечивающим взаимосвязь различных структур, не имеет политических функций и несет ответственность за техническое и организационное обеспечение нормального процесса принятия правительственных решений¹⁶.

В структуре правительств иногда выделяются дополнительные коллегиальные органы для более оперативного принятия решений. Чаще всего они именуются президиумами.

В Российской Федерации для решения оперативных вопросов по предложению Председателя Правительства может быть сформирован Президиум Правительства. Причем в ст. 29 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. От 23 мая 2015 г.) (далее - ФКЗ о Правительстве РФ) отдельно Перечислены вопросы, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства, а также сказано, что последнее вправе отменить любое решение Президиума. То есть Президиум нельзя назвать постоянно действующим органом и его компетенция четко не определена, она скрывается за формулировкой «оперативные вопросы»¹⁷.

Возникает вопрос о соотношении функционала Правительства и его Президиума. Существуют два основных подхода к данной проблеме. Первый заключается в том, что функционал Президиума частично совпадает с функционалом Правительства. Второй подход – Президиуму подвластны все полномочия, кроме тех, что принимаются только на заседаниях Правительства РФ. Есть, однако, и третий подход. Суть его в том, что

¹⁵ Хазанов С.Д. Правительство РФ // Конституционное право России: Учеб. / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2008. С. 394.

¹⁶ Подробнее см.: Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 416.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Президиум – это лишь орган, принимающий решения рекомендательного характера.

Представляется, что верна именно первая точка зрения, так как Правительству предоставлено право отменить любое из решений Президиума, а значит, последние носят не просто рекомендательный характер. Кроме того, из положений ст. 23 ФКЗ о Правительстве следует вывод, что оперативные вопросы - это входящие в компетенцию Правительства текущие вопросы, которые не требуют издания актов, имеющих нормативный характер. Решения по этим вопросам оформляются распоряжениями Правительства или в соответствии с п. 2 Регламента Правительства принимаются Председателем Правительства единолично¹⁸. Однако это лишь предположения.

В Законе также не определен состав Президиума, хотя анализ его компетенции позволяет утверждать, что в него могут входить только члены Правительства.

В Республике Беларусь в целях оперативного решения вопросов, входящих в полномочия Совета министров республики создан Президиум Совета министров, причем в качестве постоянно действующего органа. В его составе премьер-министр, его заместители, глава Администрации Президента, председатель Комитета государственного контроля, председатель правления Национального банка, министры экономики, финансов, иностранных дел¹⁹.

Как и в Российской Федерации, в Республике Беларусь в законе перечислены вопросы, которые рассматриваются исключительно на заседаниях Совета министров, хотя их перечень заметно уже аналогичного перечня, закрепленного в ФКЗ о Правительстве РФ. То есть компетенция

¹⁸ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. от 13 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

¹⁹ Статья 34 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете министров Республики Беларусь» (в ред. от 7 мая 2014 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 184. 2/1521.

Президиума Совета министров ограничена, но все же функционально совпадает с компетенцией Совета министров. Кроме того, в Республике Беларусь, в отличие от России, состав Президиума законодательно определен²⁰.

В Узбекистане в качестве постоянного органа Кабинета министров действует Президиум Кабинета министров в составе премьер-министра и его заместителей. По решению премьер-министра в состав Президиума могут быть включены и другие члены Правительства²¹. Как и в Российской Федерации и Республике Беларусь, в Узбекистане закон ограничивает компетенцию Президиума, устанавливая круг вопросов, входящих в исключительную компетенцию Кабинета министров²².

В Молдове Президиум Правительства играет координирующую роль. Он состоит из премьер-министра и его заместителей. На данный орган возложена также подготовка и утверждение проекта повестки для заседаний Правительства²³. Компетенция данного органа функционально полностью не совпадает с компетенцией Правительства, т.е. фактически ставит его в один ряд с координационными и совещательными органами при нем.

В Таджикистане Президиум Правительства выполняет совещательную функцию. В его состав входят премьер-министр, его первый заместитель и заместители, а также могут включаться другие члены Правительства²⁴.

В остальных странах СНГ такой орган, как президиум, в структуре правительства не выделяется. На причину этого верно указывают А.Е. Постникова и Е.Е. Никитина: «Функционирование в рамках Правительства дополнительного коллегиального органа с компетенцией, практически

²⁰ Статья 33 Закона Республики Беларусь «О Совете министров Республики Беларусь».

²¹ Статья 18 Закона Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. «О Кабинете министров Республики Узбекистан» (в ред. от 15 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 16. Ст. 177.

²² Статья 14 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете министров Республики Узбекистан».

²³ Статья 26 Закона Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-XII «О Правительстве» (в ред. от 3 мая 2013 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 2002. № 131 - 133.

²⁴ Статья 24 Конституционного закона Республики Таджикистан от 12 мая 2001 г. № 28 «О Правительстве Республики Таджикистан» (в ред. от 3 декабря 2009 г.) // Абхори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. № 12. Ст. 1.

совпадающей с компетенцией Правительства, в целом нежелательно, поскольку при такой конструкции в рамках Правительства неизбежно расщепляется ответственность за решения, принимаемые в коллегиальном порядке»²⁵.

К тому же наличие в структуре правительства подобного коллегиального органа при формировании коалиционного правительства, в котором каждый член вправе представлять отдельную политическую партию, а его неучастие в работе президиума может расцениваться как умаление его прав по сравнению с правами других членов правительства, повышает вероятность раскола парламентской коалиции, что часто влечет временный паралич исполнительной власти.

Представляется, что положения ст. 29 ФКЗ о Правительстве РФ нуждаются в существенной переработке. Нужно четко очертить компетенцию Президиума как координационного и совещательного органа, а также определить его состав. Президиум должен стать координационно-совещательным органом общей компетенции при Правительстве РФ, который мог бы предварительно рассматривать широкий круг вопросов, подлежащих рассмотрению на заседании Правительства РФ, и обеспечивать реализацию потенциала координационных полномочий заместителей главы Правительства, возглавляющих правительственные координационные, а также совещательные органы, кроме того отдельных федеральных министров, возглавляющих министерства, в ведении которых находится много других федеральных органов исполнительной власти. При этом Правительство РФ будет принимать решения по вопросам, входящим в его компетенцию, исключительно на своих заседаниях, чтобы обеспечить участие всех его членов в вынесении решения.

Однако, с нашей точки зрения, целесообразно предусмотреть в ст. 29 Закона возможность Правительству делегировать свои исключительные полномочия. Кроме того, необходимо закрепить перечень вопросов, решение

²⁵ Правительство Российской Федерации. С. 135.

которых требует издания постановлений Правительства. Такая возможность, по нашему мнению, повысит эффективность работы Правительства РФ, так как позволит в определенные периоды не рассматривать на его заседаниях массу не слишком важных вопросов, концентрироваться на более значимых и в то же время не расщеплять ответственность за решения, принимаемые в коллегиальном порядке, без прямого разрешения на то Правительства.

А.В. Нечкин предлагает корректировку ст. 29 ФКЗ о Правительстве РФ²⁶ в следующей редакции: «Для координации внутренней деятельности и предварительной подготовки вопросов, рассматриваемых на заседаниях, Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации. В состав Президиума Правительства Российской Федерации входят Председатель Правительства Российской Федерации, первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации, а также могут входить отдельные федеральные министры по предложению Председателя Правительства Российской Федерации. Заседания Президиума Правительства Российской Федерации проводятся по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства Российской Федерации, носят рекомендательный характер и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации. В данном случае решения Президиума Правительства Российской Федерации оформляются протоколами заседаний. Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации большинством голосов от общего числа членов может делегировать Президиуму Правительства Российской

²⁶ Нечкин А.В. Структура правительств стран Содружества Независимых Государств // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 68 - 76.

Федерации право принимать решения по всем вопросам, входящим в его компетенцию, кроме вопросов, решения по которым принимаются только на заседаниях Правительства Российской Федерации, вопросов, входящих в исключительную компетенцию Председателя Правительства Российской Федерации, а также вопросов, решение которых требует издания постановлений Правительства Российской Федерации, на срок до двух лет.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов и оформляются распоряжениями Президиума Правительства Российской Федерации, которые по юридической силе равны распоряжениям Правительства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе по предложению любого своего члена отменить решение Президиума Правительства Российской Федерации».

В структуру правительства как политического органа входят также отдельные координационные и совещательные органы. Такие органы вправе образовывать, к примеру, Правительство Российской Федерации (ч. 8 ст. 12 ФКЗ о Правительстве РФ).

Вопрос о формировании данных органов детально урегулирован в подзаконном акте – Регламенте Правительства, где сказано, что они могут быть правительственными и межведомственными.

Координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач, а совещательные органы называются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Координационные органы принимают решения императивные для всех участвующих в них органов - если иное не установлено федеральными

законами или актами Правительства. Данное правило закреплено ст. 72 его Регламента.

Сегодня этой оговоркой активно пользуются. Например, такой межведомственный координационный орган, как Государственная комиссия по радиочастотам, принимает решения, обязательные не только органов власти, но и для юридических и физических лиц, включая иностранных (п. 15 Положения о Государственной комиссии по радиочастотам)²⁷. Тем самым ее решения фактически приобретают силу нормативных правовых актов.

Подобную оговорку нельзя оценить положительно, так как функционально координационные органы не должны подменять собой органы исполнительной власти. Кроме того, согласно п. 73 Регламента Федерального Правительства РФ правительственные комиссии и советы возглавляются Председателем Правительства, другими членами Правительства, руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент либо Правительство. Представляется, что данные органы должны возглавляться либо Председателем Правительства, либо его первым заместителем или заместителями, либо – в случае особой специфики решаемой задачи – федеральным министром. Так или иначе исходя из обычных полномочий председателя данных органов можно заключить, что им должен быть только член Правительства.

Следует отметить, что некоторые из наших предложений по данному вопросу уже реализованы в отдельных странах СНГ. Так, в Казахстане при Правительстве также образуются консультативно-совещательные органы. Причем в Конституционном законе сказано, что комиссии, советы и иные консультативно-совещательные органы при Правительстве образуются в целях разработки предложений по вопросам, входящим в компетенцию Правительства РК. Данные органы возглавляются премьер-министром, его

²⁷ Постановление Правительства РФ от 02.07.2004 № 336 (ред. от 07.03.2017) «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам» // Российская газета. 2004. 8 июля.

заместителями, членами Правительства, а их решения носят рекомендательный характер²⁸.

В остальных странах СНГ, как и в Российской Федерации, вопрос о правовом регулировании деятельности подобных органов выведен на уровень подзаконных актов.

В законах с использованием общих формулировок обычно лишь указывается, что постоянные либо временные консультативные, совещательные, другие вспомогательные или рабочие органы, иные формирования, комиссии, рабочие группы создаются для обеспечения осуществления полномочий правительства (Украина)²⁹; для изучения проблем и выработки решений по отдельным вопросам (Молдова)³⁰; для подготовки предложений по вопросам совершенствования государственного управления и осуществления проводимых в стране реформ, разработки проектов решений правительства, а также для выполнения отдельных его поручений (Туркменистан и Республика Беларусь)³¹; для подготовки предложений, связанных с развитием отраслей экономики, разработки проектов решений правительства и рассмотрения разногласий по ним (Кыргызстан)³²; для подготовки предложений по отдельным вопросам государственного и хозяйственного управления (Узбекистан)³³; для выполнения отдельных поручений правительства (Таджикистан)³⁴; для

²⁸ Статья 26 Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. N 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (в ред. от 29 сентября 2014 г.) // Ведомости. 1995. № 23. Ст. 145.

²⁹ Статья 48 Закона Украины от 27 февраля 2014 г. № 794-VII «О Кабинете министров Украины» (в ред. от 26 апреля 2015 г.) // Официальный вестн. Украины. 2014. № 20. Ст. 619.

³⁰ Статья 22 Закона Республики Молдова «О Правительстве».

³¹ Статья 17 Закона Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 82-1 «О Кабинете министров Туркменистана» (в ред. от 26 марта 2011 г.) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1995. № 3. Ст. 35; ст. 36 Закона Республики Беларусь «О Совете министров Республики Беларусь».

³² Статья 15 Конституционного закона Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. N 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» (в ред. от 24 мая 2014 г.) // Эркин Тоо. 2012. 29 июня.

³³ Статья 19 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете министров Республики Узбекистан».

³⁴ Статья 28 Конституционного закона Республики Таджикистан «О Правительстве Республики Таджикистан».

решения проблем, связанных с деятельностью правительства, и для подготовки и обсуждения других вопросов (Армения)³⁵.

При этом понятие «координационные органы» используется только в Российской Федерации. Однако ни в одной из стран СНГ законодатель прямо не закрепляет, что решения консультативно-совещательных органов в силу их функционального предназначения должны носить рекомендательный характер или быть обязательными только для представленных в них органов исполнительной власти. Вместо этого упоминается, что данные органы создаются «для выполнения отдельных поручений Правительства» и «их полномочия определяет Правительство»³⁶.

Иными словами, во всех странах СНГ, за исключением Казахстана, законы о статусе правительств не содержат прямого запрета на подмену упомянутыми органами органов исполнительной власти в плане функциональных полномочий.

Представляется, что в Российской Федерации деятельность правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов должна регулироваться непосредственно ФКЗ о Правительстве РФ. Для этого необходимо ввести в Закон новую ст. 29.1 «Координационные и совещательные органы» следующего содержания: «Координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

³⁵ Статья 9 Указа Президента Республики Армения от 18 июля 2007 г. № УП-174 «Об утверждении Порядка деятельности и организации Правительства Республики Армения и подведомственных ему иных государственных органов» (в ред. от 4 июля 2009 г.) // Ведомости Республики Армения. 2009. N 35. Ст. 818.

³⁶ Статья 36 Закона Республики Беларусь «О Совете министров Республики Беларусь»; ст. 19 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете министров Республики Узбекистан» и т.д.

Организационными комитетами именуются координационные органы, которые образуются для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки. В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса.

Правительственную комиссию или совет может возглавлять Председатель Правительства Российской Федерации, первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации либо – в случае особой специфики решаемой задачи - федеральный министр.

Организационные комитеты, межведомственные комиссии и советы возглавляются федеральным министром или заместителем федерального министра, руководителем или заместителем руководителя иного федерального органа исполнительной власти. Руководство организационным комитетом, межведомственной комиссией или советом может быть возложено на сопредседателей.

Компетенция координационных и совещательных органов, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них. Правительственные комиссии и советы образуются в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами и поручениями или указаниями Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Образование, реорганизация и упразднение правительственных комиссий и советов, организационных комитетов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются Правительством Российской Федерации.

Межведомственные комиссии и советы образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач межотраслевого или межтерриториального значения, или для рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения.

Образование, реорганизация и упразднение межведомственных комиссий и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Совместное решение указанных федеральных органов исполнительной власти оформляется приказом или распоряжением и подписывается руководителями этих органов. В случае возникновения разногласий по вопросам образования, реорганизации и упразднения межведомственных комиссий и советов, определения их компетенции, утверждения руководителей и персонального состава они рассматриваются в Правительстве Российской Федерации.

Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными только для представленных в них органов исполнительной власти. Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний». Итак, внесение в отечественное законодательство предложенных нами изменений поможет

существенно конкретизировать конституционно-правовые статусы Президиума Правительства РФ, а также правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов.

Это, в свою очередь, позволит четко отграничивать их компетенцию от компетенции органов исполнительной власти, что в итоге повысит, хотя и косвенно, ответственность органов исполнительной власти за принимаемые ими решения.

1.3. Формирование Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации – высший федеральный орган, осуществляющий исполнительную власть в России. Данный орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет контроль за их исполнением, принимает меры по устранению нарушений законодательства нашей страны и как высший исполнительный орган государственной власти - осуществляет государственное управление³⁷. Согласно утверждённому в России принципу разделения властей, Правительство Российской Федерации осуществляет свои полномочия наряду с Президентом, парламентом, и Судами РФ из чего следует вывод о том, что Правительство РФ является самостоятельным и независимым органом, который наделён строго определёнными полномочиями, не схожими с полномочиями других ветвей власти.

Следует учесть, что, несмотря на полную автономность, высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти России взаимодействует как с федеральными органами, так и с органами государственной власти субъектов федерации согласно системе сдержек и противовесов³⁸. А также помимо взаимоконтролирующего характера отношений, место правительства в системе государственных органов определяется порядком его формирования и отставки, в чём принимают своё непосредственное участие Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание.

Формирование правительства является особым процессом. Во многом порядок проведения данной процедуры зависит от формы правления, существующей в той или иной стране³⁹. Так, в странах с господствующей монархией, а также в президентских республиках определение состава

³⁷ Ермаков В.Г., Касаткина Е. М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. - Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2015- 233 с.

³⁸ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций – М.: Юристъ, 2006. С. 109.

³⁹ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник – 2еиздание, перераб. и доп. – М.: ТК Ведби, Изд-во Проспект, 2007. С. 369.

правительства и его формирование производится монархом или президентом единолично.

Российская Федерация, согласно содержащимся в юридической литературе определениям, как раз и относится к числу государств, где формой правления является смешанная республика⁴⁰. И, как уже отмечалось, в процессе формирования и соответственно отставки Правительства РФ принимают участие как Президент РФ, так и Федеральное Собрание. Но при этом нельзя сказать, что эти органы играют равнозначную роль и имеют равносильный статус при осуществлении своих полномочий в области исполнительной власти в целом и при формировании правительства в частности.

Так, Президент, утверждая систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, определяя состав самого правительства, представляя кандидатуры на должность Председателя Правительства, утверждая министров, а также обладая правом решающего голоса касательно вопроса отставки Правительства или выражения ему недоверия, занимает доминирующее положение по сравнению с местом и ролью парламента в решении правительственных вопросов⁴¹. Именно этим обусловлена юридическая зависимость Правительства РФ от Президента. Но вместе с тем, с точки зрения требований законности, Президент РФ не должен ущемлять самостоятельность исполнительной власти, а также принижать роль и значимость парламентских решений. Так, поднимая вопрос о необходимости учёта мнения членов парламента в решении вопросов, касающихся функционирования Правительства в целом и формирования последнего в частности, нужно ознакомиться с самой процедурой формирования Правительства. Начинается данная процедура с назначения Председателя Правительства указом Президента РФ с согласия Государственной Думы, что

⁴⁰ Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 327.

⁴¹ Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. - Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2015. С. 81.

закреплено в статье 83 Конституции Российской Федерации⁴². Наличие в данной норме уточнения «с согласия Государственной Думы» показывает, что назначение Председателя Правительства РФ является ключевым моментом во всей процедуре формирования, ибо требует учёта мнения не только главы государства, но и членов законодательного органа. А ведь на самом деле Председатель правительства обладает особым статусом. Он возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности, осуществляет представительство данного органа в Российской Федерации и за пределами ее территории, ведет заседания Правительства, обладает правом решающего голоса, подписывает акты Правительства и совершает иные действия, направленные на осуществление надлежащего исполнения полномочий всеми органами исполнительной власти⁴³.

Так, на начальном этапе формирования Правительства Президент РФ должен внести в Государственную Думу предложение о кандидатуре Председателя Правительства, а Государственная Дума, в свою очередь, обязана выразить согласия на назначение данной кандидатуры или ее отклонение. В случае отклонения представленной кандидатуры Президент вносит новое предложение, и так законом установлена возможность Президента трижды представлять кандидатов на должность Председателя Правительства. Следует учесть, что за президентом закреплено право представлять одного и того же кандидата дважды, трижды либо представлять каждый раз нового кандидата⁴⁴.

В случае троекратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур в силу вступает специальный порядок формирования Правительства, который содержит возможность Президента самостоятельно назначить Председателя Правительства. Отличительной

⁴² 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 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴³ Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 480.

⁴⁴ Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 480.

особенностью данной процедуры является то, что Президент может назначить любую кандидатуру, как новую, так и предлагавшуюся им ранее и при этом отклонение Государственной Думой ранее предлагавшейся кандидатуры не берётся во внимание, то есть мнение нижней палат законодательного органа не учитывается.

Вопросу о самостоятельном назначении Президентом РФ Председателя Правительства посвящено Постановление Конституционного Суда «По делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ», которое вызвало неоднозначную оценку научной юридической общественности. В данном постановлении закреплено положение о том, что Конституция Российской Федерации позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата⁴⁵. И при всём при этом совершенно не учитывается то, что в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ термин «кандидатура» употребляется исключительно во множественном числе, подразумевая за собой возможность рассмотрения Государственной Думой различных вариантов и выбора наиболее приемлемого кандидата на должность Председателя Правительства из числа представленных. Таким образом, следует признать, что «Конституционный суд закрепил за президентом право трижды предлагать нижней палате парламента одну и ту же кандидатуру, вопреки однозначно понимаемым - при следовании нормам Русского языка - оглашениям конституции, сфабриковав умолчания, им противоречащие»⁴⁶. В связи с чем создаётся впечатление о том, что Президент вправе фактически единолично принимать решения по любому правительственному вопросу, снижая тем самым роль Парламента РФ, а также выбор представляемой кандидатуры, и её назначение является прерогативой главы нашего

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁴⁶ Внутренний Предиктор СССР. Русское правоведение: «юридическая чума» на Руси — вылечим. Internal Predictor USSR, 2014. С. 59.

государства, что, в свою очередь, выступает в качестве примера антинормального порядка применения законодательства и вызывает отрицательную оценку научной юридической общественности.

Таким образом, значительное количество юридических деятелей полагают, что Президент не вправе трижды представлять одно и то же лицо, без учета мнения Государственной Думы. Данной позиции придерживается судья Н.В. Витрук, считающий, что «Государственная Дума, давая согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, выступает в качестве средства сдержки, определенного противовеса, но она не может быть средством давления, так как число отклонений кандидатур ограничено. Президент, предлагая кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ, должен искать и находить согласие с Государственной Думой, подбирая соответствующую кандидатуру»⁴⁷. Сторонником вышеизложенной позиции является и судья В.О. Лучин, который считает, что Государственная Дума «должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую считает наиболее приемлемой». Если Государственная Дума как субъект законодательной власти выразила отрицательное отношение к представленной кандидатуре, то Президент в принципе не должен навязывать свою волю и требовать повторного рассмотрения этого варианта, не иначе, как при достижении взаимного согласия вернуться к обсуждению и голосованию по данной кандидатуре, то есть глава государства не может нарушать самостоятельность законодательной власти и обязан учитывать ее мнение»⁴⁸.

Следует отметить, что заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности также Президентом Российской Федерации, но и это назначение он совершает не единолично, а по предложению Председателя

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

Правительства⁴⁹. Данная процедура пока не обладает достаточной степенью публичности и открытости, поскольку в обсуждении участвуют только два должностных лица. Но при этом Президент не вправе игнорировать представленные ему Председателем Правительства кандидатуры или назначать каких-либо лиц вопреки позиции Председателя Правительства, из чего следует, что Президент обязан проявлять конституционную сдержанность в отношении своих прерогатив, обеспечивая право Председателя Правительства подбирать команду единомышленников.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что роль таких государственных органов, как Президент и Федеральное Собрание в формировании Правительства РФ неодинакова, и, как уже отмечалось, Президент обладает главенствующим положением в силу своего конституционно-правового статуса и места в системе органов исполнительной власти. Но это совершенно не значит, что глава нашего правового государства вправе принимать решения единолично по таким государственно важным вопросам, как назначение должностных лиц и формирование иных государственных органов и тем самым принижать роль и значение парламентских решений.

Следует отметить, что при формировании правительства Государственная Дума выступает не менее значимой фигурой, чем Президент. Она должна иметь реальную возможность выбора, выступая при этом средством сдержки и выражая мнение большинства, а Президент, в свою очередь, обязан считаться с данным мнением и находить компромиссное решение с целью обеспечения законности, объективности и беспристрастности совершённых действий. И к тому же коллегиальные решения имеют множество преимуществ, так как признаются более объективными, справедливыми и обоснованными по сравнению с решениями, принятыми единолично.

⁴⁹ Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 9.

Глава 2. Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

2.1. Президент Российской Федерации и Правительство

В отечественной правовой науке до сих пор ведутся споры относительно того, Россия – это президентская республика или смешанная республика. На наш взгляд, Российская Федерация - это президентская республика, что подтверждается, во-первых, положением части 3 статьи 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Для сравнения, согласно ст. 20 Конституции Франции, Правительство определяет и проводит политику нации⁵⁰.

Во-вторых, Президенту доверена роль координатора и арбитра по отношению всех ветвей власти (ч. 2 ст. 80). В-третьих, Президент играет судьбоносную роль для Правительства, начиная от его формирования, заканчивая отправлением его в отставку.

Президенту РФ предоставлено неограниченное право по представлению той или иной кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ. Данное право предоставлено ему весьма неоднозначным Постановлением Конституционного Суда РФ⁵¹.

Из правовой позиции, выраженной в данном постановлении следует: «По буквальному смыслу части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, оцениваемой во взаимосвязи с другими положениями этой статьи, словосочетание «трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации» может означать и трехкратное отклонение кандидатуры на должность, и

⁵⁰ Constitution of France URL. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> (доступ 11 июня 2018).

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

трехкратное отклонение представленных лиц, предлагаемых на должность. Отсюда следует, что текст статьи 111 Конституции Российской Федерации сам по себе не исключает ни одного из двух названных вариантов.

Конституционно - правовой смысл положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации может и должен быть выявлен с учетом преследуемых конституционным законодателем и заложенных в этих положениях целей.

Правовая логика статьи 111 Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с ее статьями 83 (пункт «а»), 84 (пункт «б») и 103 (пункт «а» части 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, статья 3, части 1 и 2). Указанными принципиальными положениями, лежащими в основе организации власти в демократическом правовом государстве, обусловлена также и необходимость получения согласия Государственной Думы на назначение предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. При этом, определяя условия и порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, Конституция Российской Федерации предусматривает способы преодоления возможных разногласий ветвей власти, с тем чтобы не допустить затягивания формирования и вследствие этого - блокирования деятельности Правительства Российской Федерации как одного из институциональных элементов конституционного строя Российской Федерации (статья 11, часть 1).

Устанавливая функции и полномочия федеральных органов государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из

характера их конституционных взаимоотношений. Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства (статья 80, часть 1). В силу своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (статья 114, часть 1). Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней (статьи 83, пункты «а», «б», «в», «д»; 111; 112; 115, часть 3; 117 Конституции Российской Федерации), а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

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

кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса.

Провозглашенная в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивается Президентом Российской Федерации (статья 80, часть 2). Иное не отвечает конституционному предназначению государственной власти и ставит под угрозу стабильность конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Конституция в ст. 111 определяет, что предложения о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносятся Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в недельный срок после отклонения кандидатуру Госдумой.

Заслуживает внимания особое мнение конституционного судьи Н.В. Витрука. Он считал, что «исходя из буквального смысла текста статьи 1, взятого в системном виде с другими положениями Конституции Российской Федерации, вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при ее отклонении Государственной Думой.

Если Государственная Дума не дает согласие, то необходимо проводить дальнейшее согласование позиций Президента и Госдумы по вопросу о новой кандидатуре... При предоставлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что

гарантировано ей статьями 10 и 11 Конституции Российской Федерации и, следовательно, она превращается в орудие проведения воли главы».

Согласно еще одному особому мнению судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина «положение ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации означает, что Президент Российской Федерации не вправе по своему усмотрению вносить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации. Президент может представить отклоненную кандидатуру лишь при условии достигнутого посредством взаимных консультаций согласия Государственной Думы вернуться к обсуждению и голосованию по данной кандидатуре».

Президент, как непосредственно, так и через федеральных министров руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий и стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов.

Особая «близость» Президента и Правительства проявляется еще и в том, что согласно части 3 ст. 92 Конституции РФ «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации».

В этом плане более адекватной представляется формулировка раздела 1.1. статьи II Конституции США «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки»⁵².

⁵² The Constitution of the United States. URL // <http://constitutionus.com/> (доступ 10 июня 2018).

2.2. Правительство и законодательная власть

Взаимоотношения Федерального Парламента и Правительства строятся по разным траекториям. Прежде всего, это законотворческая деятельность. Конституция Российской Федерации устанавливает, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 104).

Принцип разделения властей предусматривает активное взаимодействие традиционной триады властей.

Начавшаяся еще в начале 2000 х годов административная реформа, предполагает, в том числе, и независимость властей, прежде всего, в части принятия решений.

Самостоятельность власти исполнительной связана с особым статусом Правительства, как органа, стоящего во главе исполнительной власти.

Полагаем, роль Правительства в законодательной деятельности должна усиливаться, что является нормой для большинства демократий. Более того Правительство РФ обладает несравнимо большими ресурсами по подготовке и экспертизе законопроектов.

Несомненно, что от слаженной работы Федерального Собрания и Правительства будет зависеть эффективность законотворчества. Учитывая нынешнюю расстановку сил в парламенте, для этого есть все предпосылки. Не секрет, что конституционное большинство в Государственной Думе занимает партия «Единая Россия». При этом большинство мест в Правительстве занимают представители этой же партии. С одной стороны, все нормально – победившая на выборах партия «дает добро» Президенту РФ

на назначение Председателя Правительства РФ. С другой стороны, налицо конфликт интересов, когда Правительство, в массе своей состоящее из членов правящей партии отчитывается перед Парламентом, в большинстве своем состоящее из представителей той же партии. Полагаем, в данном случае, принцип подотчетности, власти исполнительной власти законодательной нивелируется, поскольку подконтрольный субъект во многом совпадает с контролирующим субъектом.

Еще одна точка взаимодействия парламент и правительства – законотворческая деятельность. Еще в 2005 году была образована комиссия Правительства по законопроектной деятельности⁵³.

Комиссия действует в составе Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (председатель Комиссии), директора Правового департамента Правительства Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии), полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, статс-секретарей заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, помощника Президента Российской Федерации - начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации или его заместителя (по согласованию), полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию), полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию), начальника Управления

⁵³ Постановление Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 (ред. от 20.10.2016) «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

Президента Российской Федерации по внутренней политике (по согласованию) и директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседание Комиссии приглашаются представители Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В заседаниях Комиссии по решению ее председателя принимают участие представители федеральных служб и федеральных агентств, других органов и организаций при рассмотрении вопросов, относящихся к их компетенции.

Основными задачами Комиссии являются:

- а) совершенствование законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- б) повышение качества законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;
- в) формирование позиции Правительства Российской Федерации по законопроектам (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации;
- г) организация взаимодействия в законодательном процессе Правительства Российской Федерации с другими субъектами права законодательной инициативы, а также обеспечение их участия в работе по формированию планов и программ законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- д) содействие субъектам РФ в законотворческой деятельности.

Комиссия работает с участием соответствующих федеральных министров и иных заинтересованных лиц по проектам заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации с целью поиска взаимоприемлемого решения.

Кроме того, Комиссия заслушивает статс-секретарей заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти и других должностных лиц, ответственных за подготовку законопроектов, а также официальных и специальных представителей Правительства Российской Федерации о деятельности по представлению в палатах Федерального Собрания Российской Федерации согласованной позиции Правительства Российской Федерации.

Комиссия также уточняет при необходимости позицию Правительства Российской Федерации по законопроектам и законам, принятым (одобренным) палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также по законам, находящимся на рассмотрении Президента Российской Федерации.

Она же вправе создавать экспертные советы и рабочие группы с привлечением в установленном порядке представителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти и других специалистов.

Распоряжениями Правительства назначаются официальные представители при рассмотрении палатами Федерального Собрания законопроектов и федеральных законов, внесенных Правительством в порядке законодательной инициативы.

В качестве официальных представителей Правительства назначаются, как правило, руководители федеральных органов исполнительной власти, их заместители, а при необходимости - заместитель главы Правительства.

Постановлением Правительства вводится должность статс-секретаря⁵⁴. Деятельность статс-секретаря - заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти должна быть направлена на обеспечение эффективного участия федерального органа исполнительной власти в законодательной деятельности и осуществление федеральным органом

⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 (ред. от 20.10.2016) «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

исполнительной власти функций, связанных с нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности.

Статс-секретарь - заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти:

а) организует подготовку предложений федерального органа исполнительной власти по проектам планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и осуществляет контроль за выполнением федеральным органом исполнительной власти указанных планов;

б) организует подготовку федеральным органом исполнительной власти ведомственных годовых планов организации законопроектной работы и осуществляет контроль за выполнением указанных планов;

в) организует подготовку федеральным органом исполнительной власти проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, а также разработку проектов федеральных законов в установленной сфере деятельности и представление их Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации;

г) осуществляет в установленном порядке координацию деятельности заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти и руководителей структурных подразделений федерального органа исполнительной власти по вопросам законопроектной работы, а также организует участие подведомственных федеральному органу исполнительной власти служб и агентств в законопроектной работе федерального органа исполнительной власти по вопросам их деятельности;

д) организует подготовку федеральным органом исполнительной власти предложений, касающихся выработки позиции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по проектам федеральных законов (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также направляемым в Правительство Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы;

е) проводит согласительные совещания для урегулирования разногласий, имеющих между федеральными органами исполнительной власти по проектам федеральных законов, проектам заключений, поправок и официальных отзывов Правительства Российской Федерации;

ж) участвует в заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, обеспечивает выполнение принятых ею решений;

з) согласовывает с комитетами и комиссиями Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации сроки рассмотрения внесенных Правительством Российской Федерации проектов федеральных законов, по которым он является официальным представителем;

и) представляет при необходимости на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации позицию Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации по проектам федеральных законов (законам), затрагивающим вопросы, относящиеся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти;

к) обеспечивает сбор и обобщение сведений о проектах федеральных законов (законах), рассматриваемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, присутствует на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении проектов федеральных законов (законов), затрагивающих вопросы, относящиеся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти, и информирует Правительство Российской Федерации о ходе их рассмотрения;

л) ежемесячно, не позднее 10-го числа, представляет в Правительство Российской Федерации информацию:

о ходе разработки проектов федеральных законов, затрагивающих вопросы, относящиеся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти;

о планируемых сроках рассмотрения проектов федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации и затрагивающих вопросы, относящиеся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти;

о ходе подготовки проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации запланированных к принятию (одобрению) палатами Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов (законов);

об участии представителей федерального органа исполнительной власти, а также представителей подведомственных федеральному органу исполнительной власти служб и агентств в работе палат Федерального Собрания Российской Федерации, в заседаниях их комитетов и комиссий, экспертных советов и рабочих групп;

м) организует и контролирует направление в Правительство Российской Федерации копий материалов по проектам федеральных законов, представляемым федеральными органами исполнительной власти, а также подведомственными федеральному органу исполнительной власти службами и агентствами в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, их комитеты и комиссии;

н) организует работу федерального органа исполнительной власти по рассмотрению парламентских запросов, запросов и обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также запросов и обращений членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

о) взаимодействует с членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатами Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации, а также с депутатскими объединениями по вопросам законопроектной деятельности.

Статс-секретарь - заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, в том числе за представление либо оглашение позиции по принятым (одобренным) палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроектам и законам, не соответствующей позиции Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Еще одной точкой взаимодействия Правительства и Федерального Собрания является подотчётность первого последнему. Об этом будет рассказано в третьей главе.

Формой взаимодействия федеральной законодательной и исполнительной власти является также отчет отдельных членов Правительства перед Государственной Думой. Она заключается в отчете определенных федеральных министров о проделанной работе.

В случае если приглашенное должностное лицо не может прибыть на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации в заранее согласованное время, то оно может либо прибыть в иное время по согласованию с Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации соответственно, либо направить своего заместителя на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Еженедельно в Госдуме проводится так называемый «правительственный час», куда приглашаются члены Правительства, Генпрокурор, представители иных государственных структур, включая Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также председателя Пенсионного фонда Российской Федерации, председателя Фонда социального страхования Российской Федерации, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на вопросы депутатов Государственной Думы, При этом заслушиваются не более двух приглашенных.

Формой взаимоотношения является также запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Порядок рассмотрения Правительством Российской Федерации запросов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы определяется законодательством Российской Федерации о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы. Федеральный Закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает следующие формы депутатских обращений депутатов: парламентский запрос и запрос отдельного парламентария.

Подготовку проекта ответа на парламентский запрос к Председателю Правительства, Заместителю Председателя Правительства по их поручению обеспечивают федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Ответ на парламентский запрос дается Председателем Правительства, Заместителем Председателя Правительства устно (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания) или в письменной форме не позднее чем в 15-дневный срок с даты получения запроса или в срок, установленный палатой.

Депутатский запрос, обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в Правительство, к Председателю Правительства или Заместителю Председателя Правительства направляется Аппаратом

Правительства для ответа федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство. Ответ дается соответствующим руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем в письменной форме не позднее чем в 30-дневный срок с даты поступления депутатского запроса, обращения в Правительство.

Обращения комитетов и комиссий палат Федерального Собрания по вопросам их ведения к Председателю Правительства, Заместителю Председателя Правительства, поступившие в Правительство, направляются Аппаратом Правительства для ответа в соответствии со сферами ведения федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

О результатах рассмотрения обращений сообщается в соответствующие комитеты или комиссии в согласованные с ними сроки. Контроль Госдумы жестко ограничивается Конституцией Российской Федерации, предусмотревшей обязанность Правительства отчитываться перед ней лишь по исполнению бюджета.

Так, обеспечения своевременного сбора и обработки информации, необходимой для составления Счетной палатой отчета об исполнении федерального бюджета, в Российской Федерации вводится обязательная для всех федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций финансовая отчетность. Решение о конкретных сроках введения и формах данной отчетности принимается Правительством Российской Федерации по представлению Счетной палаты Российской Федерации.

2.3. Конституционная ответственность Правительства Российской Федерации

Как известно, конституционная ответственность является одним из видов юридической ответственности, поэтому рассмотрение данного вопроса считаем необходимым начать с анализа категории «юридическая ответственность».

В юридической науке существует достаточно большой разброс мнений относительно ее сущности. Одни ее понимают, как «ответственность», другие, как «меру государственного принуждения», третьи, как «правоотношение», четвертые «обязанность претерпевать лишения» и так далее.

По большому счету, что юридическая ответственность - это всегда претерпевание некоторых ограничений или лишений, т.е. представляет собой наказание за неправомерное поведение, ведь правонарушитель по факту совершенного им проступка должен подлежать воздействию, причем негативного для него характера; в ином случае теряется сам смысл использования института ответственности.

Лишения, правоограничения, ограничения личного, имущественного, организационно-имущественного или организационного характера, ограничение полномочий - это все формы обозначения негативных или неблагоприятных (в данном случае «негативные» и «неблагоприятные» - это слова синонимического порядка) последствий.

А так как эти последствия наступают вследствие применения государственного принуждения на основании совершенного лицом правонарушения, то, следовательно, могут быть признаны в качестве применяемого государством наказания.

Однако нельзя согласиться с предположением о том, что ответственность не сводится только к наказанию, так как ему предшествует

обязанность претерпеть наказание и факт осуждения⁵⁵. На наш взгляд, не стоит смешивать различные понятия.

Обязанность - это требование, предъявляемое к субъекту, носящее пассивный (например, запрет нарушать права других лиц при пользовании своим имуществом) или активный (в частности, передать имущество в соответствии с договором) характер.

При применении ответственности на правонарушителя может быть возложена дополнительная обязанность, носящая штрафной характер, но это уже будет мера принуждения, причем связанная с фактом правонарушения; к тому же не всегда применение ответственности влечет использование в качестве меры ответственности возложения дополнительной обязанности, например, при принудительном списании средств со счета неплательщика налога ни о какой дополнительной обязанности речи не идет.

Факт осуждения - это одна из процессуальных стадий применения ответственности, а также элемент наказания как негативное психологическое воздействие на правонарушителя.

Вполне логично признать отрицательную оценку деятельности того или иного правонарушителя, в том числе его осуждение, в качестве наказания или его части. И не согласиться с тем, что осуждение правонарушителя является необязательным признаком, так как, по мнению Д.А. Липинского, нарушитель закона вполне может быть и освобожден от юридической ответственности, либо не идентифицирован⁵⁶.

Факт освобождения от ответственности должен быть непременно связан с отсутствием какого-то из обязательных признаков состава правонарушения. Так, малозначительность причиненного материального вреда, его добровольное заглаживание, раскаяние в совершенном преступлении свидетельствует об отсутствии опасности со стороны лица (ч. 2 ст. 14, ст. 75 УК РФ и другие); наличие психического заболевания - факт

⁵⁵ См.: Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2004. С. 41.

⁵⁶ Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. С. 53.

невозможности понимания лицом совершенного, а, следовательно, отсутствие вины в преступлении (ст. 19 УК РФ: уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо).

Если же лицо, совершившее преступление, не было выявлено, то и ответственность к нему не была применена; именно в силу отсутствия возможности применения ответственности не наступило и осуждение.

Правоотношение ответственности или совокупность отношений по поводу ответственности - это процессуальный аспект применения ответственности, форма реализации института ответственности.

Правовая связь (состояние) также предполагает наличие взаимоотношений между субъектами ответственности, т.е. их взаимодействие в процессе применения ответственности, если иметь в виду ответственность в ее юридическом, а не в социально-нравственном значении, на которое указывают сторонники позитивной юридической ответственности⁵⁷, т.е. исследователи, предполагающие наличие ответственности еще до совершения правонарушения. На наш взгляд, до совершения правонарушения ни о каком наступлении ответственности речи не может быть.

Определения ответственности, где акцент делается на реализацию некоего действия, связанного с применением санкции правовой нормы, - наступление неблагоприятных последствий, реализация санкции или применение санкций, реализация предусмотренных санкцией правовой нормы негативных последствий - указывают либо на процесс реализации ответственности, либо констатируют факт применения ответственности, но не выражают ее материальную сущность.

Термины «санкция» и «ответственность» близки по своему значению, и в рамках допустимого контекста они зачастую используются как синонимы, так как при упоминании того или иного понятия обычно подразумевается

⁵⁷ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 12.

определенный его смысл. Если речь идет об ответственности, то, как правило, под санкцией понимается мера государственного принуждения.

Но если проводить соотношение между этими двумя понятиями, то, конечно же, они имеют различные смысловые оттенки. Ответственность является частью структуры правоотношения - права, обязанность, ответственность за нарушение чужого права или неисполнение своей обязанности, а санкция - заключительной частью нормы права, структуры изложения правового материала, состоящей из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции. Ответственность подразумевает реакцию на правонарушение, т.е. на такое поведение, которое связано с причинением вреда общественным отношениям. А санкция представляет собой указание на последствие несоответствия указанному в диспозиции нормы правилу поведения, выраженное, например, в отсутствии определенного результата, но не обязательно в правонарушении. И если рассматривать санкцию только в качестве юридического последствия, то это будет сужать ее содержание.

Необходимость человека отвечать за свое юридически значимое поведение - это цель создания и функционирования института социально-юридической ответственности. Правда, если быть более точным, то следует указать, что целью все-таки не в целом социальной ответственности, а именно ответственности юридической является необходимость нести ответственность допущенное правонарушение.

Юридическая ответственность – есть один из видов государственного принуждения.

Государство - это система органов, осуществляющих управление на определенной территории. Но эта система создана с целью осуществления управления от имени взрослого населения страны, чаще именуемого обществом или сообществом граждан. Таким образом, реакция на неправомерное поведение - это реакция общества. Осуществляется эта реакция посредством осуждения и государственного принуждения к претерпеванию установленного в законном порядке наказания.

По мнению Трофимовой Г.В., «юридическая ответственность - это заключающееся в осуждении (негативной оценке) соответствующего поведения, а также в ограничении прав в какой-либо сфере на определенный срок, лишении прав на конкретное имущество или иное конкретное благо, лишении правового статуса, возложении дополнительной обязанности наказание правонарушителя, осуществляемое посредством государственного принуждения в результате реакции общества на допущенное лицом правонарушение»⁵⁸.

Признание факта совершения лицом правонарушения, не судимости, которая сразу порождает ряд негативных последствий, в том числе неуголовного характера (лишение на определенный срок пассивного избирательного права, ограничение в трудовых правах и т.д.), влечет умаление такого блага, как деловая репутация, в частности, в отношении лиц, осуществляющих или желающих осуществлять публично-правовые функции, а также работников, к которым предъявляются требования относительно высокого морального облика.

Что касается идентификации конституционной ответственности как разновидности юридической ответственности, то ее особенности складываются из следующих слагаемых:

- 1) основанием наступления является конституционное правонарушение, состоящее в нарушении норм Конституции, иных конституционно-правовых актов или же ненадлежащее осуществление публичной власти⁵⁹;
- 2) специальные субъекты – органы власти и их должностные лица⁶⁰;
- 3) специальные меры ответственности⁶¹;
- 4) специальный механизм (процедура) привлечения к ответственности⁶².

⁵⁸ Трофимова Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 3 - 8.

⁵⁹ См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.

⁶⁰ Жогин О.В. Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 6.

⁶¹ Там же.

⁶² Там же.

Подавляющее большинство конституционалистов полагает, что конституционная ответственность имеет отраслевой характер, обеспечивает охрану конституционных отношений, т.е. отношений, регулируемых конституционным правом. Между тем есть и иная позиция.

Ф.С. Скифский выделяет два подхода к конституционной ответственности – узкий и широкий. В узком плане – это один из видов ретроспективной ответственности. В широком – вообще любая ретроспективная юридическая ответственность⁶³. В последнем утверждении есть определенная логика, поскольку обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы, закреплена самой Конституцией (ст. 15) и нарушение любого закона или Конституции должно влечь за собой ответственность.

О надотраслевом характере конституционной ответственности писал и Н.В. Витрук. По его мнению, она не может носить отраслевой характер, имеет особую природу, характер⁶⁴.

Таким образом, обозначая надотраслевой характер конституционной ответственности, исследователями в качестве обоснования берется предположение о необходимости соответствия Конституции РФ при любом виде ответственности (Ф.С. Скифский) либо о главенстве отношений, закрепляемых конституционным правом (Н.В. Витрук).

Разумеется, любой вид ретроспективной юридической ответственности должен соответствовать конституционным принципам, однако это не является признаком наличия особого вида ответственности. Приоритетность конституционных отношений над всеми остальными также вызывает сомнение. Главенство конституционных отношений можно увидеть только при регулировании отдельных аспектов, например, заключающихся в определении основных принципов организации общества и государства или в регламентации правового статуса органов государственной власти, однако

⁶³ Скифский Ф.С. Ответственность за конституционные правонарушения: научное издание. Тюмень, 1998. С. 14.

⁶⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001): очерки теории и практики. М., 2001. С. 440.

это лишь свидетельствует об обособлении конституционного права как отрасли права, необходимой для регулирования определенной, важной именно для этой отрасли права группы отношений.

Поэтому все-таки следует согласиться с общераспространенной позицией относительно отраслевой принадлежности конституционно-правовой ответственности, а значит, с тем, что этим видом ответственности охраняются отношения, регулируемые конституционным правом, таким образом, становится ясной специальная цель данной ответственности. Основанием конституционной ответственности будет конституционное правонарушение (или конституционный деликт), выраженное в нарушении норм конституционного права.

Вред, причиняемый в результате конституционного деликта, может иметь как имущественный, так и неимущественный (в частности, выраженный в нарушении нормального функционирования правовой и организационной систем государства); относиться к материальному (связанному с наступлением конкретных или «видимых» последствий) или нематериальному типу (связанному с самим фактом противоправности поведения).

Субъектом, подлежащим ответственности, является субъект конституционных отношений, обладающий индивидуальным самовыражением и волеизъявлением. Таким образом, к правонарушителям в рамках данного вида ответственности следует отнести органы госвласти и иные органы, обладающие самостоятельным конституционным статусом (например, Уполномоченный по правам человека в РФ), граждан и иных физических лиц, обладающих конституционно-правовым статусом.

Специфика санкций выражена в ограничении или лишении статусных полномочий, в том числе в лишении самого статуса; а также в отношении органов публичной власти и иных, действующих публично лиц и органов, - в умалении деловой репутации.

Особенностью реализации конституционных санкций является то, что ответственность может наступать не только перед государством, но и перед гражданами - населением определенной территории или отдельными сообществами, хотя и в том, и в другом случае она обеспечивается с помощью мер государственного принуждения.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность, по сути своей, наказание в форме введения ограничений или лишения статусных полномочий, в том числе лишения конкретного конституционно-правового статуса субъекта конституционных отношений; а по отношению к органам, а также к лицам, осуществляющим публично-правовые функции, - в форме ниспровержения требуемой высокой репутации, применяемое посредством государственного принуждения и отражающее реакцию общества на допущенное конституционное правонарушение⁶⁵.

Правительство, как коллективный субъект, может нести ответственность перед федеральным парламентом и Президентом РФ.

Ответственность исполнительной власти перед властью законодательной, в частности парламентская ответственность, является важнейшим элементом обеспечения системы сдержек и противовесов в разделении властей как одной из базовых гарантий демократического политического режима. Сложно не согласиться с мнением М.Ю. Вискребенцевой, отмечающей важность ответственности высших органов исполнительной власти, существования действенного механизма парламентского контроля, сбалансированности полномочий всех ветвей как залога существования и нормального развития правового государства⁶⁶. Введение в 2008 г. конституционной нормы о заслушивании

⁶⁵ Трофимова Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 3 - 8.

⁶⁶ Вискребенцева М.Ю. Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53.

Государственной Думой отчетов Правительства РФ⁶⁷, принятие в 2013 г. Федерального закона «О парламентском контроле»⁶⁸ свидетельствуют об усилении внимания к проблемам правового регулирования конституционной ответственности исполнительной власти перед парламентом.

Следует отметить, что парламентская ответственность должна наряду с санкциями обладать структурными элементами юридической ответственности, такими как: основания наступления ответственности, субъекты, их специфика, особенности юридической природы поведения субъектов такой ответственности, механизм реализации, характер конституционных предписаний. Их наличие позволяет отнести парламентскую ответственность к одному из видов юридической ответственности - конституционной⁶⁹. Вместе с тем можно констатировать недостаточное правовое регулирование перечисленных элементов в российском законодательстве.

Так, Конституция РФ не определяет перечень оснований для наступления ответственности Правительства РФ. Нормы Конституции содержат лишь субъект применения и соответствующие санкции: отставка по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 117), выражение недоверия Государственной Думой (ч. 3 ст. 117), отказ в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117). Как справедливо отмечает В.Г. Опанасенко, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержат четких критериев, позволяющих Государственной Думе выразить недоверие Правительству⁷⁰.

По нашему мнению, одним из таких оснований можно считать признание нижней палатой парламента неудовлетворительным ежегодного

⁶⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Ст. 103 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

⁶⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. 14 мая.

⁶⁹ Чепус А.В. Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: вопросы квалификации // Юридическая наука. 2013. № 4. С. 111.

⁷⁰ Опанасенко В.Г. Совершенствование конституционно-правовой ответственности Правительства РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 4 (17). С. 22.

отчета правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Сам отчет правительства носит достаточно широкий характер, поскольку, как отмечает В.О. Галуева, законодательство не ограничивает содержание и параметры правительственных отчетов, кроме общего указания на результаты правительственной деятельности, что оставляет правительству широкое поле в формулировании своих докладов⁷¹, а следовательно, позволяет нижней палате всесторонне оценить его деятельность на их основании.

Нужно отметить, что главе государства предоставлен карт-бланш по урегулированию конфликта между парламентом и правительством. Так. Согласно ст. 92 Конституции Итальянской Республики, «голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения Правительства не обязательно влечет его отставку»⁷².

Обращаясь к Регламенту Государственной Думы, отметим, что по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление. При этом юридическая категория «вправе» фактически означает возможность как принять такое постановление, так и пренебречь им по совершенно разным, в том числе и носящим коррупциогенный характер, обстоятельствам. Считаем целесообразным закрепить обязанность нижней палаты принять соответствующее постановление, содержащее информацию об одобрении деятельности правительства (признание его отчета удовлетворительным) или о неодобрении (признание его отчета неудовлетворительным)⁷³.

Последний случай и является, по нашему мнению, возможным основанием для инициирования процедуры выдвижения вотума недоверия. Это представляется вполне обоснованным, поскольку признание

⁷¹ Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2012. N 4 (13). С. 25.

⁷² Constitution of the Italian Republic // http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 3 мая 2018).

⁷³ Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Пункт 3 ст. 154.3 // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

неудовлетворительным данного отчета формально не влечет никаких последствий для правительства и, следовательно, норма носит исключительно информационный характер, что является существенным недостатком.

Анализируя правовые последствия вотума недоверия, важно отметить, что в конечном итоге они сводятся или к роспуску нижней палаты парламента, или к отставке правительства.

Ряд специалистов отмечают неоправданные диспропорции в пользу президентской власти. Так, например, С.С. Сулакшин отмечает, что такая несбалансированность влечет риски неэффективного управления⁷⁴.

Нельзя не обратить внимание и на тот факт, что в определенной ситуации вотум недоверия действительно является реальным инструментом контроля законодательной власти над исполнительной. Так, согласно п. 3 ст. 109 Конституции РФ в течение первого года после избрания Государственная Дума РФ не может быть распущена по основаниям, предусмотренным в ст. 117 Конституции, а следовательно, у Президента РФ нет альтернативы выбора и возможна только отставка Правительства РФ.

В России предусмотрена только солидарная ответственность правительства, т.е. в случае выражения вотума недоверия правительство уходит в отставку в полном составе. Идентичные принципы присутствуют и в конституционной практике многих стран Европы⁷⁵. Тем не менее в некоторых странах существует индивидуальная ответственность министров, в частности в Австрии, Дании, Греции, Латвии, Польше она имеет место в качестве дополнительной, субсидиарной. Отсутствие такой индивидуальной ответственности в России является недостатком, наличие которого снижает эффективность привлечения к парламентской ответственности. Это отмечают и некоторые специалисты: например, М.Ю. Вискребенцева

⁷⁴ Научный макет новой Конституции России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. С. 234.

⁷⁵ Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 187.

считает, что отсутствие института индивидуальной (персональной) ответственности министров значительно затрудняет развитие парламентского контроля в России⁷⁶, А.Н. Медушевский говорит о том, что отсутствие полноценного правового регулирования вопросов отставки министров, губернаторов, других высших чиновников - чрезвычайно опасная ситуация для перспектив демократии⁷⁷.

В связи с этим считаем возможным введение института индивидуальной парламентской ответственности министров и иных членов Правительства РФ. Как отмечает А.В. Нечкин, в странах СНГ такая ответственность существует, например, в Республике Казахстан⁷⁸.

Представляется совершенно справедливым предложение Стрельникова А.О. о необходимости внесения изменений в п. 3 ст. 117 Конституции РФ, дополнив его следующим образом: «Государственная Дума может выразить недоверие отдельным членам (отдельному члену) Правительства Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия отдельным членам (отдельному члену) Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации должен объявить об отставке данных лиц (данного лица)». Таким образом, нижней палате парламента предоставляется реальный инструмент отставки члена правительства, что укрепит позиции законодательной власти⁷⁹.

Кроме того, для внедрения указанного института необходимо отметить основания наступления индивидуальной парламентской ответственности. В частности, в качестве данных оснований можно признать неудовлетворительную оценку парламентом ответа на соответствующий парламентский запрос или неудовлетворительную оценку нижней палатой

⁷⁶ Вискребенцева М.Ю. Указ. соч. С. 54.

⁷⁷ Медушевский А.Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 57.

⁷⁸ Нечкин А.В. Изменение характера ответственности высшего органа исполнительной власти и его членов в странах СНГ: современные тенденции // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 44.

⁷⁹ Стрельников А.О. Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 35 - 40.

парламента деятельности конкретного члена правительства. Данные процедуры, безусловно, нуждаются в разработке соответствующих нормативных правовых актов.

В случае парламентского запроса также представляется дополнить п. 3 ст. 8 Федерального закона «О парламентском контроле» положением о том, что Государственная Дума, в случае признания Федеральным Собранием Российской Федерации ответа на парламентский запрос неудовлетворительным, вправе инициировать выражение недоверия конкретному члену Правительства РФ.

Процедура выдвижения такой оценки, вполне, может быть аналогичной процедуре выдвижения вотума недоверия правительству в целом. Однако представляется возможным внести некоторые изменения с целью упрощения ее инициирования. Так, предлагается снизить численность инициативной группы, вносящей предложение о выражении недоверия отдельному члену правительства, до 15 депутатов, тогда как при выражении вотума недоверия такая численность должна быть не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Обращаясь к зарубежной практике, следует отметить, что похожий порядок определен в Конституции Словении, в ст. 118 которой содержатся нормы, определяющие порядок интерpellации: группа численностью не менее 10 депутатов вправе выступить в Государственном собрании с интерpellацией относительно деятельности правительства или отдельного министра. В случае если по итогам обсуждения данной интерpellации большинство депутатов выразит недоверие правительству или отдельному министру, Государственное собрание смещает правительство или министра⁸⁰.

Относительно процедуры внесения такого предложения, включая форму и сроки его рассмотрения, предлагается установить порядок, идентичный порядку выдвижения вотума недоверия правительству в целом.

⁸⁰ Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы. С. 188.

Постановление о недоверии отдельному члену Правительства РФ также, по нашему мнению, должно приниматься большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы РФ. В целях предотвращения злоупотребления данным правом целесообразным представляется установить норму, согласно которой в случае отклонения такого предложения новое предложение в отношении того же лица можно внести не ранее чем через 6 месяцев.

Предлагается несколько изменить организационные аспекты. В частности, необходимо расширить перечень лиц, которые вправе выступить на заседании Государственной Думы РФ с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия конкретному члену Правительства РФ: кроме Председателя Правительства РФ, на соответствующем заседании должно быть предусмотрено право на выступление лица, в отношении которого внесено постановление о выражении недоверия.

Соответственно в указанной процедуре должны быть предусмотрены следующие права:

- право Председателя Правительства РФ или исполняющего его обязанности, а также лица, в отношении которого внесено предложение о выражении недоверия, на выступление с заявлением в связи с внесенным предложением;
- право лица, в отношении которого внесено предложение о выражении недоверия, на последнее слово.

Права депутатов при проведении данной процедуры остаются идентичными тем правам, которые предусмотрены для процедуры выдвижения вотума недоверия по отношению к правительству в целом.

Таким образом, парламентский контроль исполнительной власти, безусловно, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Представляется обоснованным принятие отдельного нормативного правового акта более высокой юридической силы (например, федерального закона), регулирующего процедуру выражения вотума недоверия Правительству РФ. Кроме того, введение индивидуальной парламентской ответственности

министров даст возможность парламенту страны отправлять конкретного члена правительства в отставку, что по своим последствиям является гораздо менее затратной процедурой, чем отставка всего правительства. Наличие данного института повысит реальную ответственность исполнительной власти и эффективность реализации контрольных полномочий парламента.

Иногда к мерам конституционной ответственности относят отправку Президентом РФ Правительства РФ в отставку.

В частности, А.Н. Мещеряков утверждает, что «неоднозначно в Конституции РФ решен вопрос об ответственности Правительства РФ. Согласно п. «в» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ в любой момент может принять решение об отставке Правительства РФ, не мотивируя и не согласуя свое решение. Эта норма прямо указывает на политическую ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ»⁸¹.

Отдельные ученые весьма широко трактуют ответственность Федерального Правительства перед Президентом. К таковой они относят сложение полномочий перед вновь избранным Президентом, отставку Правительства, освобождение от должности Председателя Правительства, его заместителей и министров, информирование Президента о своей текущей деятельности, выполнении законов и указов⁸².

Напомним, что вина является необходимым условием юридической ответственности. В свете этого возникает вопрос о «вине» Правительства при сложении полномочий перед вновь избранным Президентом.

Относительно отставки Правительства, Конституция предусматривает, во-первых, безусловное право Президента; во-вторых, при условии конфликта Правительства и Государственной Думы. Относить к мерам конституционной ответственности отставку первого типа вряд ли возможно.

⁸¹ Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5.

⁸² Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, В.П. Звеков и др.; под ред. Л.А. Окунькова. М.: Юридическая литература, 1999. 480 с.

Нельзя отнести и отставку Правительства второго типа к мерам конституционной ответственности. Во-первых, основанием отставки является конфликт политического характера. Во-вторых, в данном случае, Президент сам определяет, кого из двух субъектов назначить виновным, и, соответственно, либо распустить Государственную Думу, либо отправить Правительство в отставку.

Важную правовую позицию относительно критериев юридической ответственности сформулировал Конституционный Суд РФ⁸³

Оценивая конституционность нормативного регулирования оснований, условий и пределов юридической ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П и др.):

закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающим из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критерием соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантируемое ее статьей 19 (часть 1) равенство всех перед законом и судом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть определены в законе таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий, бездействия;

виды юридической ответственности и сопутствующие им наказания должны обладать разумным сдерживающим потенциалом, достаточным для соблюдения соответствующих запретов; в противном случае их применение

⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2018 № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2018.

не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое заключается, главным образом, в превентивном использовании присущих ему юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей гражданского общества и правового государства;

в случаях, когда предусматриваемые законом меры публично-правовой ответственности перестают отвечать социальным реалиям, приводя к ослаблению защиты конституционно значимых ценностей или, напротив, к избыточному применению государственного принуждения, федеральный законодатель вправе обеспечить их приведение в соответствие с новыми социальными реалиями, соблюдая при этом конституционные принципы равенства, справедливости и гуманизма;

названные конституционные принципы определяют дифференциацию юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор той или иной меры государственного принуждения, а потому, предусматривая конкретный вид юридической ответственности, федеральный законодатель обязан соотносить его с характером правонарушения, опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, с личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс прав привлекаемого к ответственности гражданина и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы. Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

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

Правительство РФ практически полностью зависит от Президента РФ, такой вывод можно сделать из анализа конституционных норм (п.п. «а», «б», «в», «д», ч. 3 ст. 115, ч. 1 и ч. 2 ст. 117).

Согласно им, Президент Российской Федерации:

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации;

Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Кроме того, в случае выражения Государственной Думой вотума недоверия или отказа в доверии Правительству РФ, окончательное решение о судьбе Правительства принимает Президент РФ. Ряд министерств и ведомств напрямую подчиняются Президенту РФ. Сказанное позволяет утверждать, что Россия фактически является президентской республикой.

Что касается структуры Правительства РФ, то, по нашему мнению, ее целесообразно утверждать Государственной Думой. На сегодняшний день в Федеральном Правительстве десять заместителей Председателя Правительства, при двадцати двух министерствах, что влечет дополнительные расходы для федерального бюджета.

Диссертант поддерживают, точку зрения исследователей, которые считают нелогичным и необоснованным право Президента РФ представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ.

Из текста Конституции РФ следует, что Правительство РФ ответственно перед Президентом РФ, который имеет безусловное право отправить Правительство РФ в отставку, а также перед нижней палатой

Российского Парламента, которая вправе выразить вотум недоверия или же отказать в доверии Правительству (п. «б» ч. 1 ст. 103, ч. 3 ст. 117).

На наш взгляд в современной юридической науке существует большой пробел в части теоретического обоснования конституционной ответственности Правительства РФ. Вследствие чего отдельные ученые весьма широко трактуют ответственность Федерального Правительства перед Президентом, определяя ее в качестве конституционной ответственности. К таковой они относят сложение полномочий перед вновь избранным Президентом, отставку Правительства, освобождение от должности Председателя Правительства, его заместителей и министров, информирование Президента о своей текущей деятельности, выполнении законов и указов.

Данные меры, на наш взгляд, являются мера политической ответственности.

Относительно отставки Правительства, Конституция предусматривает, во-первых, безусловное право Президента по отставке Правительства; во-вторых, возможна отставка при условии конфликта Правительства и Государственной Думы. Относить к мерам конституционной ответственности отставку первого типа вряд ли возможно.

Нельзя отнести и отставку Правительства второго типа к мерам конституционной ответственности. Во-первых, основанием отставки является конфликт политического характера. Во-вторых, в данном случае, Президент сам определяет, кого из двух субъектов назначить виновным, и, соответственно, либо распустить Государственную Думу, либо отправить Правительство в отставку.

Список используемых источников

Нормативные 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 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. 14 мая.
4. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Пункт 3 ст. 154.3 // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.
5. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.
7. Постановление Правительства РФ от 02.07.2004 № 336 (ред. от 07.03.2017) «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам» // Российская газета. 2004. 8 июля.
8. Постановление Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 (ред. от 20.10.2016) «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

9. Постановление Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 (ред. от 20.10.2016) «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.
10. Указ Президента Республики Армения от 18 июля 2007 г. № УП-174 «Об утверждении Порядка деятельности и организации Правительства Республики Армения и подведомственных ему иных государственных органов» (в ред. от 4 июля 2009 г.) // Ведомости Республики Армения. 2009. N 35. Ст. 818.
11. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.

Нормативные правовые акты стран СНГ:

12. Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-XII «О Правительстве» (в ред. от 3 мая 2013 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 2002. № 131 - 133.
13. Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. «О Кабинете министров Республики Узбекистан» (в ред. от 15 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 16. Ст. 177.
14. Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 82-1 «О Кабинете министров Туркменистана» (в ред. от 26 марта 2011 г.) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1995. № 3. Ст. 35; ст. 36 Закона Республики Беларусь «О Совете министров Республики Беларусь».
15. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. N 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (в ред. от 29 сентября 2014 г.) // Ведомости. 1995. № 23. Ст. 145.
16. Конституционный закон Республики Таджикистан от 12 мая 2001 г. № 28 «О Правительстве Республики Таджикистан» (в ред. от 3 декабря

- 2009 г.) // Абхори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. № 12. Ст. 1.
17. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете министров Республики Беларусь» (в ред. от 7 мая 2014 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 184. 2/1521.
18. Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. N 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» (в ред. от 24 мая 2014 г.) // Эркин Тоо. 2012. 29 июня.
19. Закон Украины от 27 февраля 2014 г. № 794-VII «О Кабинете министров Украины» (в ред. от 26 апреля 2015 г.) // Официальный вестн. Украины. 2014. № 20. Ст. 619.
- 20. Учебная и специальная литература:*
21. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник – 2е издание, перераб. и доп. – М.: ТК Ведби, Изд-во Проспект, 2007.
22. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001): очерки теории и практики. М., 2001.
23. Внутренний Предиктор СССР. Русское правоведение: «юридическая чума» на Руси — вылечим. Internal Predictor USSR, 2014.
24. Вискребенцева М.Ю. Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49).
25. Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2012. N 4 (13).
26. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник. М., 2004. С. 65 - 70.
27. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. М., 2006. С. 35 – 54.

- 28.Ермаков В.Г., Касаткина Е. М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. - Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2015- 233 с.
- 29.Жогин О.В. Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
- 30.Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004.
- 31.Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
- 32.Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 12.
- 33.Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 2.
- 34.Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2004.
- 35.Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций – М.: Юристъ, 2006.
- 36.Медушевский А.Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1.
- 37.Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5.
- 38.Научный макет новой Конституции России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011.

39. Нечкин А.В. Изменение характера ответственности высшего органа исполнительной власти и его членов в странах СНГ: современные тенденции // Российский юридический журнал. 2014. № 6.
40. Нечкин А.В. Структура правительств стран Содружества Независимых Государств // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 68 - 76.
41. Опанасенко В.Г. Совершенствование конституционно-правовой ответственности Правительства РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 4 (17).
42. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. М., 2000. С. 3 - 12.
43. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.
44. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.
45. Рой О.М. Теория управления: Учеб. пособие. СПб., 2008. С. 8 - 42.
46. Скифский Ф.С. Ответственность за конституционные правонарушения: научное издание. Тюмень, 1998.
47. Стрельников А.О. Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 35 - 40.
48. Трофимова Г.А. Понятие конституционно-правовой ответственности как отраслевого вида юридической ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 3 - 8.
49. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, В.П. Звеков и др.; под ред. Л.А. Окунькова. М.: Юридическая литература, 1999. 480 с.
50. Хазанов С.Д. Правительство РФ // Конституционное право России: Учеб. / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2008. С. 394.

- 51.Чепус А.В. Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: вопросы квалификации // Юридическая наука. 2013. № 4.
- 52.Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10.
- 53.Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.
- 54.Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. Т. 3.
Источники, переведенные с английского языка:
- 55.Basic Law for the Federal Republic of Germany <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (доступ 3 мая 2018).
- 56.Constitution of the Italian Republic // http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 3 мая 2018).
- 57.Japan's Constitution of 1946. URL // https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf (доступ 3 мая 2018).
- 58.The Constitution of the United States. URL // <http://constitutionus.com/> (доступ 10 июня 2018).
- 59.Constitution of France URL. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> (доступ 11 июня 2018).
- 60.Constitution of the Chinese People's Republic URL. <http://china.worlds.ru/info/constitution.html> (дата доступа 2 мая 2018 г.).