

УДК 342.6

**Дегтярева Анастасия Юрьевна**

магистрант направления подготовки  
«Юридическая деятельность в органах  
государственной и муниципальной власти»  
Российский государственный университет  
правосудия  
Уральский филиал  
Челябинск, Россия  
ana.rozum@mail.ru

**Anastasia Yu. Degtyareva**

Post-graduate student  
Orientation (profile) Legal activity in state  
and municipal authorities  
Russian State University of Justice  
Ural branch  
Chelyabinsk, Russia

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS OF THE  
GOVERNMENT OF THE RUSSIAN  
FEDERATION AND RECOMMENDATIONS  
FOR IMPROVING LEGISLATION**

**Аннотация**

Статья посвящена анализу проблем правового регулирования деятельности Правительства РФ. Целью исследования является выявление проблем правового регулирования деятельности Правительства РФ и разработка предложений по совершенствованию законодательства. Выявлены две группы проблем: проблемы, связанные с порядком формирования Правительства РФ и проблемы, связанные с порядком прекращения полномочий Правительства РФ и представлены рекомендации по совершенствованию законодательства для каждой из них. В статье сделан вывод о наличии ряда проблемных аспектов, связанных с порядком формирования Правительства РФ, а также с порядком прекращения полномочий Правительства РФ, что вызывает необходимость совершенствования законодательства.

**Ключевые слова:**

Правительство Российской Федерации, порядок формирования Правительства РФ, прекращение полномочий Правительства РФ, легитимность власти

**Abstract**

The article is devoted to the analysis of the problems of legal regulation of the activities of the Government of the Russian Federation. The purpose of the study is to identify problems of legal regulation of the activities of the Government of the Russian Federation and to develop proposals for improving legislation. Two groups of problems have been identified: problems related to the procedure for forming the Government of the Russian Federation and problems related to the procedure for terminating the powers of the Government of the Russian Federation and recommendations for improving legislation for each of them are presented. The article concludes that there are a number of problematic aspects related to the procedure for forming the Government of the Russian Federation, as well as the procedure for terminating the powers of the Government of the Russian Federation, which causes the need to improve legislation.

**Keywords:**

The Government of the Russian Federation, the order of formation of the Government of the Russian Federation, termination of the powers of the Government of the Russian Federation, legitimacy of power

Правовое положение Правительства Российской Федерации в последние годы подвергается постоянным изменениям в процессе внесения поправок в Конституцию РФ (2014 и 2020 годов), которые получили неоднозначную правовую оценку среди экспертов и исследователей.

В результате исследования порядка формирования Правительства РФ, его полномочий и оснований для их досрочного прекращения было выявлено, что существует ряд проблемных аспектов правового регулирования по данному вопросу.

Все выявленные проблемы можно условно разделить на две группы:

1. Проблемы, связанные с порядком формирования Правительства РФ
2. Проблемы, связанные с порядком прекращения полномочий Правительства РФ.

К первой группе проблем можно отнести следующие:

1) Согласно действующему конституционному порядку, федеральных министров, возглавляющих МВД России, МИД России, МЧС России и Минобороны России Президент РФ назначает на должность самостоятельно, без утверждения Государственной Думой, но после консультации с Советом Федерации.

Порядок проведения этой консультации включает следующую процедуру: Президент РФ вносит в Совет Федерации представление по кандидатуре федерального министра, и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру; Совет Федерации, в свою очередь, не позднее недельного срока со дня получения представления и других материалов, информирует в письменной форме Президента РФ о результатах рассмотрения представленной кандидатуры [1].

Однако, как справедливо отмечает А. Н. Медушевский, по данному вопросу имеет место неопределенность, поскольку непонятно, каково будет развитие событий в случае, если Совет Федерации ФС РФ не одобрит представленные Президентом РФ кандидатуры [5, с. 58].

Такая ситуация позволяет А. А. Султанова сделать вывод, что процедура назначения министров «силового блока» изменилась скорее формально, потому что «результаты консультирования официально не учитываются, важен только факт консультирования» [7, с. 117].

В связи с указанной ситуацией представляется необходимым дополнение положений ч. 3 ст. 10 ФКЗ о Правительстве РФ текстом в следующей редакции:

«3. Совет Федерации не позднее недельного срока со дня получения представления и других материалов, указанных в части 2 настоящей статьи, информирует в письменной форме Президента Российской Федерации о результатах рассмотрения представленной кандидатуры с мотивированным обоснованием ответа (в случае неодобрения представленных кандидатур).

В случае неодобрения Советом Федерации представленных Президентом Российской Федерации кандидатур, Президентом Российской Федерации в течение двадцати четырех часов представляются иные кандидатуры федеральных министров, назначаемых на должность в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи, а Советом Федерации представляется мотивированный ответ».

2) Есть ряд проблем в регламентации действий Председателя Правительства РФ в части представления кандидатур своих заместителей и федеральных министров для утверждения Государственной Думой. Так, ряд исследователей отмечает, что на данный момент не предложен вариант правового урегулирования действий Президента РФ в случае, если Председатель Правительства РФ «не представил в установленный срок предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, не уложился в отведенный для этой процедуры срок и не представил отдельные кандидатуры для утверждения в Государственную Думу» [4, с. 45].

В научной литературе обращается внимание на то, что вопрос об ответственности Правительства РФ и его Председателя в целом не вполне решен в науке конституционного права.

Существенным дополнением конституционных гарантий стало установление в Конституции (ст. 113) ответственности Председателя Правительства РФ: установлено, что он несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

Однако, и в Конституции РФ, и в нормах ФКЗ о Правительстве РФ отсутствуют нормы о том, меры каких видов ответственности могут быть применимы к Председателю Правительства РФ, и не определен порядок привлечения его к ответственности [4, с. 45].

В связи с этим, предлагается внести дополнения ч. 2 ст. 9 ФКЗ о Правительстве РФ текстом в следующей редакции:

«В случаях, если Председатель Правительства Российской Федерации не представил в установленный срок предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, либо представил кандидатуры с нарушением срока, либо не представил отдельные кандидатуры для утверждения в Государственную Думу, он должен быть привлечен к дисциплинарной ответственности, в порядке, определяемом указом Президентом Российской Федерации и Регламентом Правительства Российской Федерации»

3) В формулировке ст. 112 Конституции РФ имеет место терминологическая неточность, и термин «состав Правительства РФ» отождествляется с понятием «структура Правительства РФ». Более того, при реформе 2020 г. так и осталось понимание структуры исполнительной власти как состава Правительства РФ [3, с.26].

По мнению С.А. Авакьяна, с которым мы солидарны, представляется целесообразным внести изменения в ч. 1 ст. 112 Конституции РФ и представить ее в следующей редакции:

1. «Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом Российской Федерации по предварительному согласованию с Советом Федерации и Государственной Думой».

Таким образом, указанный исследователь считает целесообразным, чтобы в этом случае Президент РФ направлял Совету Федерации и Государственной Думе информацию о системе и структуре исполнительной власти и о представленных кандидатурах. Совет Федерации и Государственная Дума могли бы излагать Президенту РФ своё мнение о круге федеральных органов исполнительной власти, предлагать создание иных органов, высказываться о представленных кандидатурах руководителей.

Такое мнение каждой палаты могло бы иметь совещательно-рекомендательный характер, но предполагало бы мотивированный ответ Президента РФ. Возможно и совместное обсуждение Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы соответствующих предложений. Но окончательное и неоспариваемое решение по каждой кандидатуре оставалось бы за Президентом РФ.

Данные положения предлагается внести в Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации ФС РФ.

При этом варианте правового регулирования более ощутима роль палат парламента, хотя ключевые решения остаются за Президентом РФ.

Ко второй группе проблем необходимо отнести следующие:

1) На данный момент не предусмотрено никаких четких оснований для освобождения от должности членов Правительства РФ Президентом РФ, ему просто

предоставлено такое право законом (ст. 11) в самом широком его смысле. Прежний ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (далее – Закон № 2-ФКЗ) предусматривал, что Председатель Правительства РФ может быть освобожден от должности Президентом РФ «в случае невозможности исполнения им своих полномочий» (ч. 2 ст. 7) [2].

При этом, как справедливо отмечает В.В. Невинский, не пояснялось, что означает «невозможность исполнения полномочий». Соответственно и тогда уже имелась значительная степень усмотрения Президента РФ [6, с. 43].

В связи с указанной ситуацией предлагается внесение дополнений в ч.1 ст. 11 ФКЗ о Правительстве РФ, которые содержали бы перечень оснований, при наступлении которых Президент РФ может освободить от должности членов Правительства РФ.

Предлагаемая редакция ч. 1 ст. 11:

«1. Президент Российской Федерации вправе освободить от должности члена Правительства Российской Федерации в случае ненадлежащего исполнения или неисполнения им своих полномочий, а также в случае невозможности исполнения им своих полномочий».

2) Одним из оснований досрочного прекращения Правительства РФ является его добровольная отставка. Однако сроки для принятия Президентом РФ отставки Правительства РФ, назначении кандидатуры временного исполняющего обязанности Председателя Правительства РФ, издании соответствующего указа законодательно не установлены.

Авторы справедливо отмечают также, что в целом специальной процедуры для добровольного сложения Правительством своих полномочий не предусмотрено ни Конституцией РФ, ни ФКЗ о Правительстве РФ [4, с. 48].

В связи с этим представляется необходимым дополнить положения ч. 2 ст. 34 ФКЗ о Правительстве РФ новой частью в следующей редакции:

«2. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации принимает решение о принятии или несогласии с отставкой Правительства РФ в течение одной недели. В случае принятия положительного решения кандидатура временного исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации назначается Президентом

Российской Федерации в течение двадцати четырех часов. Решение Президента Российской Федерации по указанным вопросам принимается в виде отдельного указа».

### **Список использованных источников**

1. Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. - № 45. - Ст. 7061

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // СПС Консультант Плюс. (Утратил силу).

3. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2020. - № 3. – С. 7-33.

4. Виноградова Е.В., Данилевская И.Л., Патюлин Г.С. Исполнительная власть в конституционно-правовом дизайне современной России. Правительство: статус, полномочия, функции // Труды Института государства и права РАН. - 2021. - Том 16. - № 5. – С. 35-54.

5. Медушевский А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства // Публичная политика. – 2020. – Т. 4. – № 1. – С. 43-66.

6. Невинский В.В. Конституционно-правовое регулирование полномочий Президента Российской Федерации в сфере формирования Правительства Российской Федерации // Российское право. – 2018. - № 3. – С. 41-49.

7. Султанова А.А. К вопросу о трансформации административно-правового статуса Председателя Правительства Российской Федерации: политико-правовой аспект // Правовая парадигма. – 2021. – Том 20. - № 2. – С. 114-120.