ТЕМА 8

Исполнительная власть в Российской Федерации

(2 час.)

Вопросы темы

- Правительство РФ в системе государственной власти Российской Федерации.
- Порядок формирования Правительства РФ.
- Структура и состав Правительства. Аппарат Правительства.
- Взаимоотношения Правительства с Президентом и палатами Федерального Собрания Российской Федерации.
- Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации.
- Институт ответственности Правительства Российской Федерации.
- Система федеральных органов исполнительной власти. Основные итоги первого этапа административной реформы.
- Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Что такое исполнительная власть?

- Термин отражает представления Дж.Локка – одного из создателей теории разделения властей: «Король должен находиться под властью закона». Отсюда преувеличение Локком законодательной власти.
- Точнее называть эту власть – *управляющей* на основе закона. Б.Н.Чичерин: «Власть исполнительная, или *правительственная*»

Правительство Российской Федерации

«Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации» - *ст.114 Конституции РФ*

Правильна ли такая формулировка?

Ср.:

«Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» - *ст.1 ФКЗ о Правительстве РФ*

Формирование Правительства России

- Кандидатура Председателя Правительства должна быть внесена *не позднее 2 недель* после вступления Президента в должность либо после отставки Правительства.
- В течение *недели* назначенный Председатель предлагает Президенту **структуру ФОИВ.** Но Президент вправе утвердить ее со своими изменениями.
- Если премьер не согласится, ему остается подать в отставку. Но тут – еще одна сложность. Он – Председатель без Правительства. И в то же время действует прежнее Правительство со своим Председателем.
- Затем Премьер предлагает кандидатуры для назначения на должности вице-премьеров и министров. Возможны те же сложности.

Президент – патрон исполнительной власти

Ч.1 ст.114 Конституции РФ:

«Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе *федеральный бюджет* и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

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

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

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

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

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

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

Президент – патрон исполнительной власти

- определяет **основные направления политики**. Они обязательны для Правительства (*Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г.*)
- руководит **внешней политикой**
- руководит **частью органов исполнительной власти** (*ст.32 ФКЗ о Правительстве)*

Президент – патрон исполнительной власти

- вправе **председательствовать на заседаниях Правительства** *(ФКЗ добавляет – и на заседаниях президиума Правительства)* - Практически не бывает. Вместо этого – не предусмотренные Конституцией еженедельные встречи с ведущими членами Правительства и высшими сотрудниками Администрации
- может **отменять постановления и распоряжения** Правительства - в случае их противоречия не только Конституции РФ и федеральным законам, но и **указам Президента**
- Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и **указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства** *(ст.113 Конституции РФ)*
- Правительство осуществляет **иные полномочия**, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, **указами Президента РФ** *(п. «ж»* ст.114 Конституции РФ)

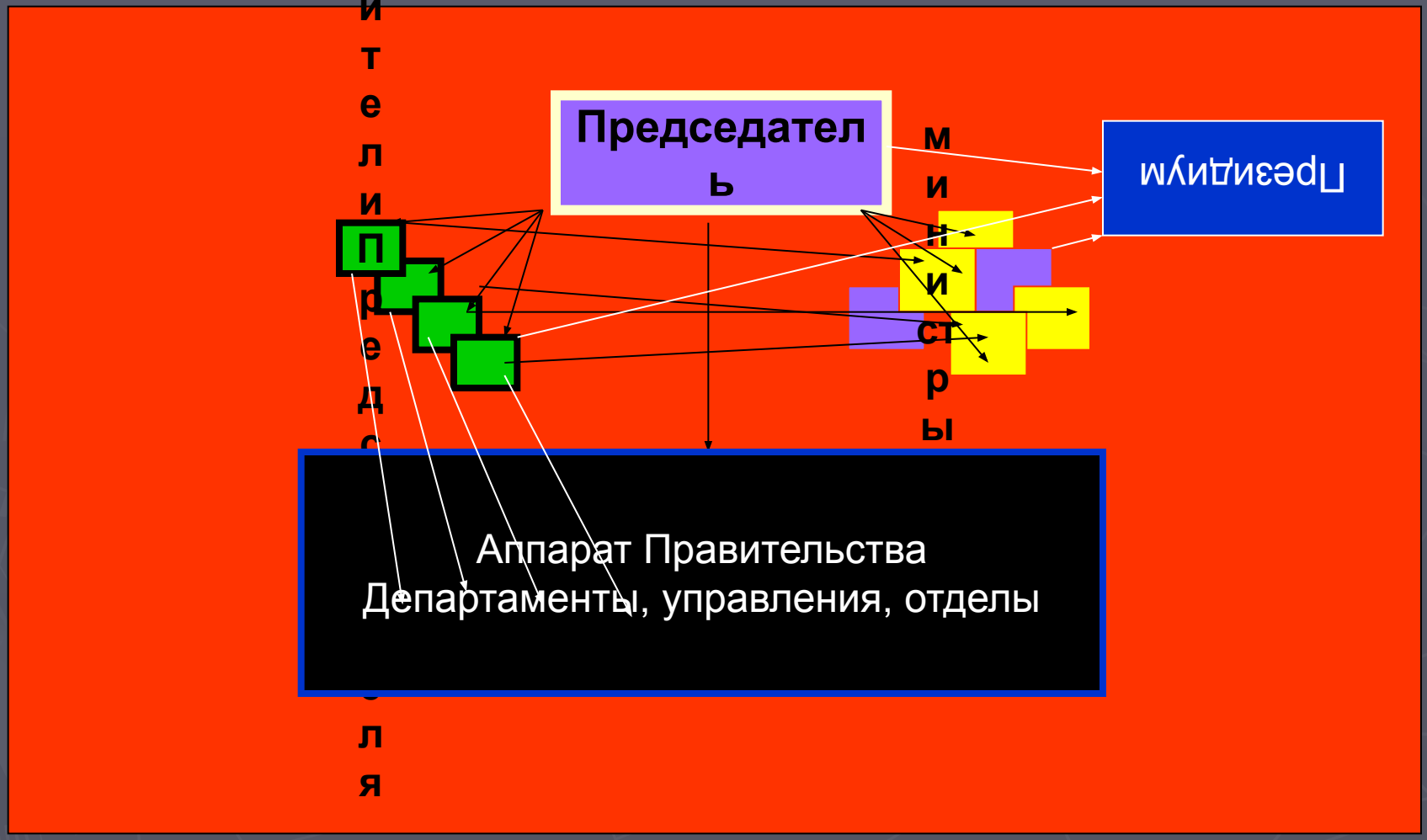
Правительство и парламент

- Разработка, внесение проекта федерального бюджета и отчет о его выполнении
- Ежегодный отчет о результатах своей деятельности
- Внесение законопроектов
- «Правительственный час» - выступления и ответы на вопросы депутатов
- Ответы на депутатские и парламентские запросы
- Заключения на законопроекты с финансовой составляющей
- Выражение Думой недоверия/отказ в доверии
- *Косвенно*: Назначение Думой Председателя Центробанка и увольнение его от должности по представлению Президента

Структура Правительства

сравните…

Состав и структура Правительства



Аппарат Правительства РФ

- департаменты (внутри – отделы)
- помощники и референты Председателя Правительства
- секретариаты заместителей Председателя Правительства и руководителя аппарата Правительства
- аппарат Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, обеспечивающий ее деятельность и деятельность научно-технического совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве

Акты Правительства РФ

- ***Постановления*** – нормативный характер, принимаются формально коллегиально
- ***Распоряжения*** – оперативный, индивидуальный характер
- **Другие виды**: *Временные положения, Заявления, Декларации, Регламент* и др. *Но,* как правило, утв. постановлениями

Система и структура ФОИВ

Система ФОИВ состоит из Правительства РФ, а также министерства и других федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам (Пост. КС РФ от 27 января 1999 г.)

Структура ФОИВ «включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий» (там же)

Система ФОИВ. Итог административной реформы

1997 г.

Послание Президента РФ

Задача: разработка Программы государственного строительства

1997–1998 гг. Разработана Концепция административной реформы (но не утверждена)

2000 г.

Программа «Реформа власти» (Центр стратегических разработок)

Разработана, но официально не утверждена

2003 г.

Указ от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»:

«Определить следующие приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 годах:

- ***ограничение вмешательства государства*** в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- ***исключение дублирования*** функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие ***системы саморегулируемых организаций*** в области экономики;
- организационное ***разделение функций***, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Система ФОИВ. Итог административной реформы

- Указ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
- Указ от 20 мая 2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»

Система федеральных органов исполнительной власти

Была *(7-видовая система):*

1. Министерство
2. Государственный комитет
3. Федеральная служба
4. Федеральный надзор
5. Российское агентство
6. Государственная комиссия
7. Управление (Главное управление)

Стала (3-видовая система):

- Министерство
- Федеральная служба
- Федеральное агентство

Система федеральных органов исполнительной власти

Министерство

а) осуществляет функции по выработке государственной политики и **нормативно-правовому регулированию** в установленной сфере деятельности;

б) самостоятельно **осуществляет правовое регулирование** в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

в) **не вправе** осуществлять функции **по контролю и надзору**, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

г) осуществляет **координацию и контроль деятельности** находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

д) осуществляет координацию деятельности государственных **внебюджетных фондов.**

Система федеральных органов исполнительной власти

Федеральная служба

а) осуществляет функции **по контролю и надзору** в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная **служба по надзору** в установленной сфере деятельности может иметь статус **коллегиального органа**;

б) издает **индивидуальные правовые акты**;

в) **не вправе** осуществлять в установленной сфере деятельности **нормативно-правовое регулирование**, кроме случаев, устанавливаемых **указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ**, а федеральная служба по надзору - также **управление государственным имуществом и оказание платных услуг.**

Система федеральных органов исполнительной власти

Федеральное агентство

а) осуществляет функции по оказанию **государственных услуг**, по **управлению государственным имуществом** и **правоприменительные функции**, за исключением функций по контролю и надзору. Может иметь статус коллегиального органа;

б) издает **индивидуальные правовые акты**;

г) **не вправе** осуществлять **нормативно-правовое регулирование** и функции **по контролю и надзору**, кроме случаев, устанавливаемых **указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ**.

Анализ недостатков административной реформы

См., например:

К оценке первого этапа административной реформы // Реформы и право / отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

Единая система исполнительной власти

«***В пределах ведения Российской Федерации*** и ***полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения*** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют ***единую систему исполнительной власти в Российской Федерации***» (*ч.2 ст.77 Конституции РФ*)

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!