

# 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

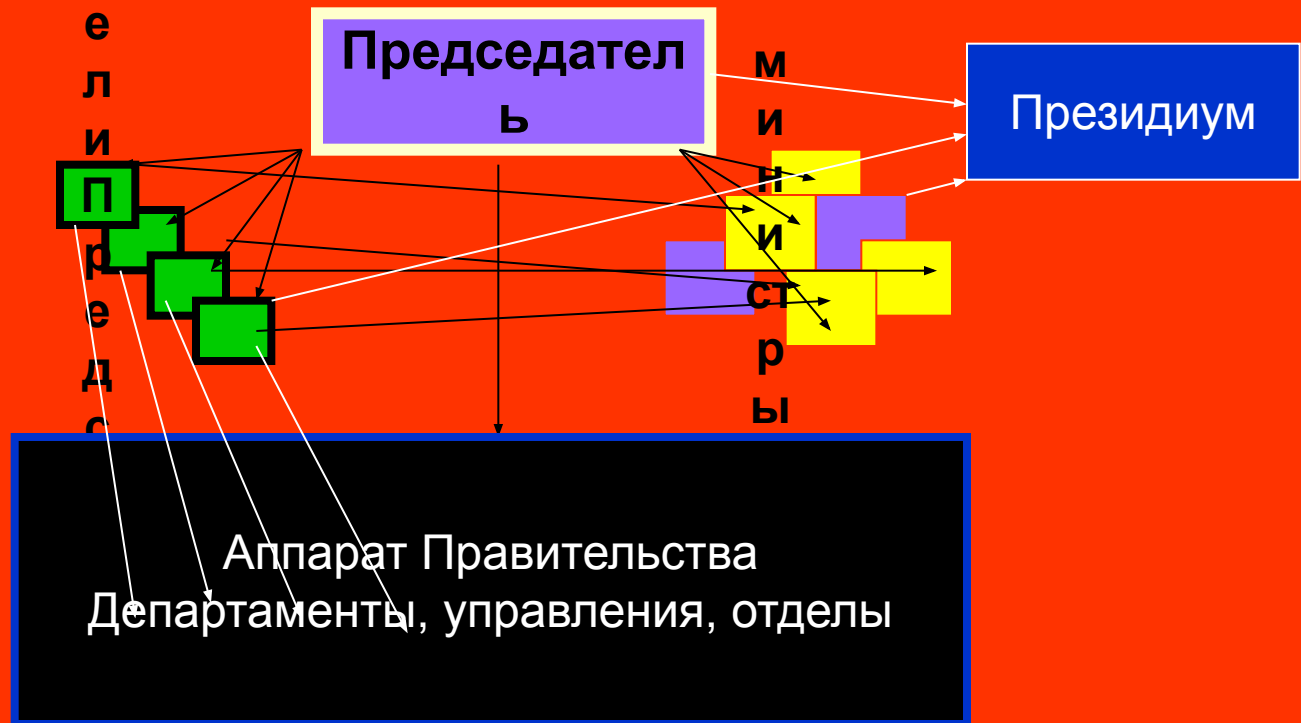
- ▶ Разработка, внесение проекта федерального бюджета и отчет о его выполнении
- ▶ Ежегодный отчет о результатах своей деятельности
- ▶ Внесение законопроектов
- ▶ «Правительственный час» - выступления и ответы на вопросы депутатов
- ▶ Ответы на депутатские и парламентские запросы
- ▶ Заключение на законопроекты 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



а  
м  
е  
с  
т  
и  
т  
е  
л  
и  
п  
р  
е  
д  
с  
е  
д  
а  
т  
е  
л  
ы  
л  
я

# 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!**