

# Цитата дня

**Наилучшая конституция для народа есть та, к которой он привык.**

*Иеремия Бентам – английский мыслитель (1748-1832)*



ТЕМА 13

**Федеральные органы  
исполнительной  
власти**  
4 час.



## Вопросы темы

- Природа исполнительной власти.
- Правительство РФ как высший орган исполнительной власти. Место Правительства РФ в системе органов государственной власти.
- Принципы деятельности Правительства РФ. Функции Правительства РФ.
- Формирование и состав Правительства РФ.
- Взаимоотношения Правительства РФ и Президента России.
- Взаимоотношения Правительства РФ и Федерального Собрания.
- Структура Правительства. Порядок работы Правительства.
- Компетенция Правительства РФ и проблемы ее осуществления. Акты Правительства РФ.
- Формы ответственности Правительства Российской Федерации.
- Административная реформа. Основные характеристики.
- Конституционно-правовые основы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.



# 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.



# Правительство и Президент

Установленная Конституцией РФ система федеральной власти такова, что

**Правительство РФ не может быть самостоятельным органом государственной власти и, соответственно, самостоятельным политическим субъектом**

\*\*\*

Отношения Правительства (и исполнительной власти в целом) с Президентом РФ строятся как отношения *вассала с сюзереном*

# Компетенция Правительства РФ: пересечение с компетенцией Президента

**РФ**

- a) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение
- b) осуществляет управление федеральной собственностью
- c) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики
- d) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии
- e) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ
- f) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью
- g) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ





# Президент – патрон исполнительной власти

- определяет основные направления политики
- руководит внешней политикой
- руководит частью органов исполнительной власти (*ст.32 ФКЗ о Правительстве*)
- **Министерство внутренних дел РФ**
  - Федеральная миграционная служба
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, **чрезвычайным ситуациям** и ликвидации последствий стихийных бедствий
- **Министерство иностранных дел РФ**
  - Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств
- **Министерство обороны РФ**
  - Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
  - Федеральная служба по оборонному заказу
  - Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
  - Федеральное агентство специального строительства
- **Министерство юстиции РФ**
  - Федеральная служба исполнения наказаний
  - Федеральная служба судебных приставов
- Государственная фельдъегерская служба РФ
- Служба внешней разведки РФ
- Федеральная служба безопасности РФ
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков
- Федеральная служба охраны РФ
- Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство)
- Управление делами Президента РФ (федеральное агентство)



# Президент – патрон

«Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными *законами и указами* Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу»  
(ст.113)



# Правительство и парламент

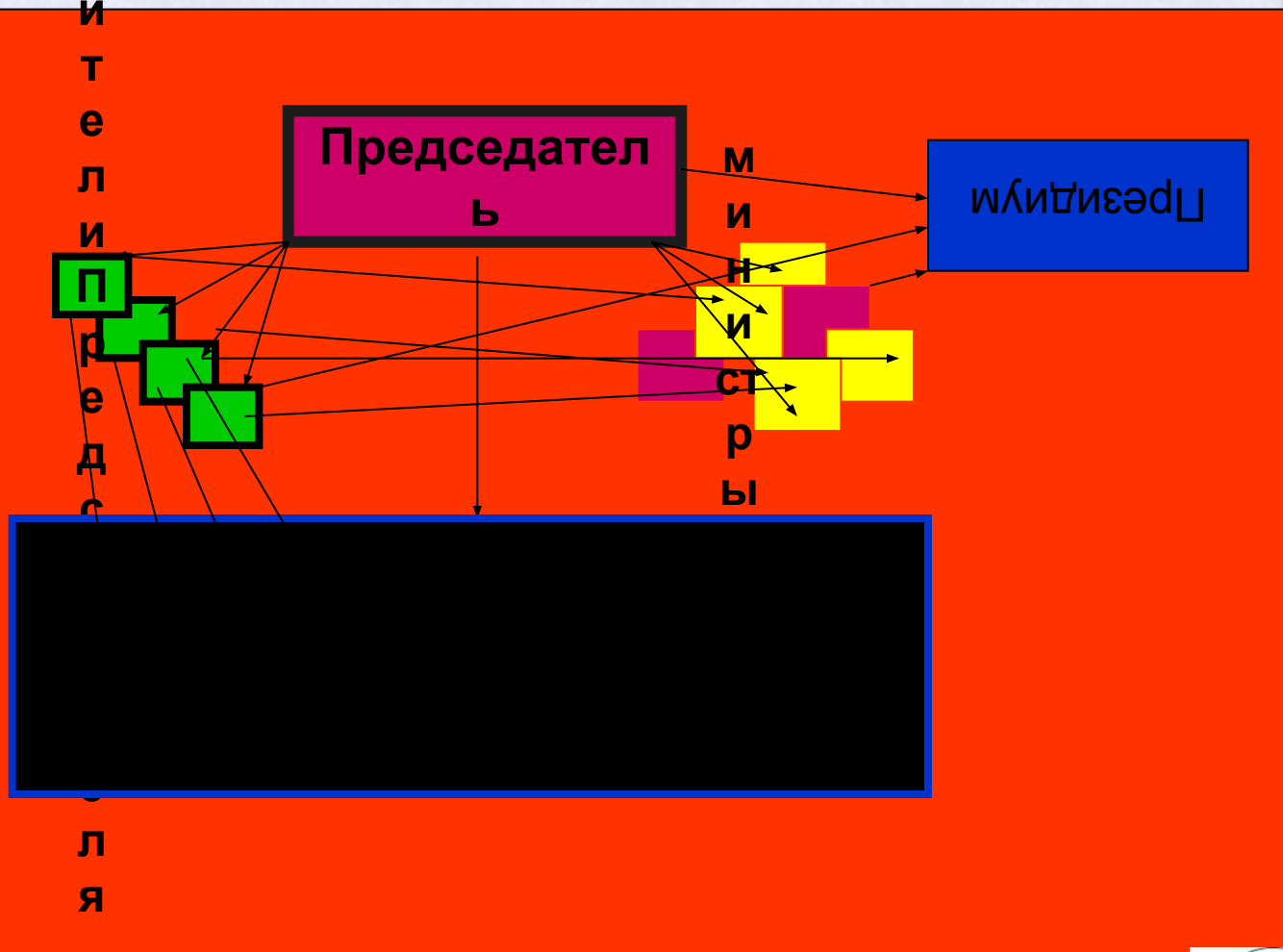
- Разработка, внесение проекта федерального бюджета и отчет о его выполнении
- Ежегодный отчет о результатах своей деятельности
- Внесение законопроектов
- «Правительственный час» - выступления и ответы на вопросы депутатов
- Ответы на депутатские и парламентские запросы
- Заключение на законопроекты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



# 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



# Департаменты Правительства РФ

1. Департамент контроля и проверки выполнения решений.
2. Правовой департамент.
3. Департамент делопроизводства и архива.
4. Департамент по подготовке текстов публичных выступлений Председателя Правительства РФ.
5. Департамент протокола.
6. Департамент пресс-службы и информации.
7. Департамент управления делами.

1. Департамент экономики и финансов.
2. Департамент государственной службы и кадров.
3. Департамент оборонной промышленности.
4. Департамент по обеспечению деятельности Военно-промышленной комиссии.
5. Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления.
6. Департамент агропромышленного комплекса.
7. Департамент социального развития.
8. Департамент науки, высоких технологий и образования.
9. Департамент промышленности и инфраструктуры.
10. Департамент культуры.
11. Департамент информационных технологий и связи.
12. Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления.
13. Административный департамент.
14. Департамент международного сотрудничества.

# Акты Правительства РФ

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





# Цитата дня

**Имея в стране самую  
человечную конституцию,  
можно всем жить под угрозой  
расстрела.**

*Григорий Александров о Конституции СССР  
1936 г. – советский кинорежиссер (1903—1983)*



# 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. История 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

# Система ФОИВ. История административной реформы

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. История административной реформы

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



# Прежняя система ФОИВ

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



# Нынешняя система ФОИВ

- Министерство
- Федеральная служба
- Федеральное агентство



# Федеральное министерство

- a) осуществляет функции по **выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию** в установленной сфере деятельности
- b) самостоятельно осуществляет **правовое регулирование** в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ
- c) **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
- d) осуществляет **координацию и контроль деятельности** находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств
- e) осуществляет координацию деятельности государственных **внебюджетных фондов**



# Федеральная служба

- a) осуществляет функции **по контролю и надзору** в установленной сфере деятельности
- b) осуществляет **специальные функции** в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности
- c) издает **индивидуальные правовые акты**
- d) **не вправе** осуществлять **нормативно-правовое регулирование**, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ
- e) вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг, кроме федеральной службы по надзору



# Федеральное агентство

- a) осуществляет функции по оказанию **государственных услуг, по управлению государственным имуществом**
- b) осуществляет **правоприменительные функции**, за исключением функций по контролю и надзору кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ
- c) издает **индивидуальные правовые акты**
- d) **не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование** 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.



Спасибо за внимание!