ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ 4

1.1. Разделение властей и Правительство 4

1.2. Система федеральных органов исполнительной власти. 6

ГЛАВА 2. СТРУКТУРА ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ 7

2.1. Состав Правительства РФ 7

2.2. Порядок формирования Правительства РФ 10

2.3. Срок полномочий и отставка 12

ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ 14

3.1. Понятие компетенции правительства 14

3.2. Функции правительства 17

3.3. Ответственность правительства и его членов 20

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 22

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 23

# ВВЕДЕНИЕ

В данной курсовой работе рассмотрена тема “Правительство РФ”. Моя работа преследует цель рассмотреть институт правительства в Российской Федерации.

В соответствии со ст.11 (Конституции 1993г.), Правительство осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом, Федеральным собранием и судами Российской Федерации. А согласно ст.110 Конституции, федеральное Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Из содержания этих положений ясно, что Правительство — высший орган исполнительной власти.

Принятая Конституция весьма существенно изменила статус Правительства, повысив его, а также закрепила его самостоятельность. Так в соответствии со ст.10 Конституции, Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Прежняя Конституция возлагала непосредственное руководство исполнительной власти на Президента, а также предусматривала подотчетность Правительства федеральным представительным и законодательным органам (Съезду народных депутатов и Верховному Совету) и Президенту.

В современном облике Правительства более последовательно выражены прерогативы федеральной исполнительной власти с учетом принципа разделения властей, ответственность Правительства за проведение социально–экономических преобразований в стране, осуществление единой государственной политики в отраслях и сферах народного хозяйства.

Одной из основных функций Правительства является функция исполнения федеральный законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. Данная задача пронизывает деятельность Правительства, предопределяет содержание и характер его полномочий, под законность его решений, т.е. принятие их на основе и во исполнения Конституции, федеральных законов и указов Президента.

С принятием новой Конституции, Правительство вышло из своеобразного двойного подчинения. Однако в настоящее время многие полномочия Президента непосредственно касаются деятельности Правительства и органов исполнительной власти. За Президентом сохранились мощные рычаги воздействия на Правительство путем персональных назначений членов Правительства и принятия необходимых решений, в том числе в сфере исполнительной власти.

Кроме того, Конституция закрепила ряд функций непосредственного государственного управления одновременно за Президентом и Правительством. На практике это привело к появлению множества правовых коллизий и управленческих тупиков, требующих законодательного разрешения, а это дело будущего.

# ГЛАВА 1. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

# 1.1. Разделение властей и Правительство

Как уже было отмечено, правовое положение, и место Правительства Российской Федерации в системе органов власти определено принципом разделения властей, сформулированного в ст.10 и 11 Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным собранием и судами, а в соответствии со ст.110 Конституции РФ, осуществляет конкретно исполнительную власть в Российской Федерации.

Согласно принципа разделения властей, органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны, что естественно предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны двух других.

Правительство в основном несет ответственность за свои действия перед Президентом РФ. Его члены, председатель и заместители не могут быть депутатами Государственной Думы, как и депутаты не могут быть членами Правительства.

В соответствии с Федеральным конституционным законом о Правительстве РФ, члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на их вопросы.

Совсем по-другому Правительство взаимодействует с Президентом РФ, который согласно действующей Конституции не входит ни в одну из трех властей. Однако в этой же Конституции закреплен ряд конституционных полномочий Президента в сфере исполнительной власти, согласно которым Президент по существу входит в эту власть. Так, например, Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы и единолично смещает Председателя Правительства, а также назначает и смещает всех членов Правительства, напрямую минуя Правительство, руководит некоторыми министерствами. Такими как министерство обороны, министерство иностранных дел.

Кроме того, Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

Указы Президента РФ по своей юридической силе выше постановлений Правительства РФ.

Анализируя сказанное, можно сделать вывод о том, что главой исполнительной власти по существу является не Председатель Правительства или Правительство в целом, а Президент РФ.

Такое соотношение между властью Президента РФ и Правительством РФ не означает, что Правительство никакой самостоятельности не имеет. Так оно самостоятельно решает вопросы и несет полную ответственность за свои действия. Правительство РФ возглавляет единую систему органов исполнительной власти. Оно издает свои правовые акты, т.е. занимается правотворчеством, при этом не спрашивая согласия Президента РФ. Самостоятельно взаимодействует с Федеральным Собранием и судебной властью.

В Конституции РФ Правительству РФ уделена специальная глава 6 (ст.110–117). Другие полномочия Правительства нашли свое закрепление в федеральных законах и указах Президента РФ.

# 1.2. Система федеральных органов исполнительной власти.

В Конституции РФ ничего не говорится о системе федеральных органов исполнительной власти. Однако она определена в указах Президента РФ, согласно которым установлена система федеральных органов исполнительной власти, включающая Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществления Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленных за ним Конституцией РФ и законами, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ.

Статусу каждого органа исполнительной власти соответствует порядок назначения его руководителей. Так, федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Назначения на должность и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, кроме федеральных министров и руководителей органов, подведомственных Президенту РФ, осуществляется Правительством РФ.

# ГЛАВА 2. СТРУКТУРА ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

# 2.1. Состав Правительства РФ

В соответствии с ч.2 ст.110 Конституции РФ в состав Правительства входят: Председатель, заместители Председателя и федеральные министры. Кандидатуры на должности заместителей Председателя и федеральных министров предлагаются Президенту РФ Председателем Правительства.

Президентом может быть введена должность федерального министра, не являющегося руководителем федерального министерства, а также установлено, что руководитель федерального органа исполнительной власти является одновременно заместителем Председателя Правительства.

Таким образом, практически количество членов Правительства определено Президентом РФ. Количество заместителей Председателя Правительства РФ Конституцией РФ не лимитируется, в это понятие включаются, и первые заместители — общее их число определяется Президентом РФ по его усмотрению.

Так, в состав Правительства Черномырдина В.С. входило 10 заместителей Председателя, а в состав Правительства Кириенко С.Л. три заместителя.

Указами Президента РФ создаются, упраздняются, сливаются и разделяются министерства и ведомства, осуществляется их преобразование и переименование. В соответствии с ними Правительство РФ устанавливает функции и полномочия, преобразованных и вновь созданных федеральных органов исполнительной власти, а также уточняет положения о действующих органах в целях обеспечения или реализации государственной политики в установленных сферах ведения.

Как правило, общая структура федеральных органов исполнительной власти разрабатывается и принимается при формировании Правительства РФ после выборов Президента РФ, в дальнейшем она только изменяется и дополняется, хотя иногда и существенно.

В качестве постоянного органа Правительства для решения оперативных вопросов создан его Президиум. Президиум состоит из Председателя Правительства, его заместителей, федеральных министров финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел и других. В зависимости от состава Правительства, может меняться и состав Президиума. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Президиума.

На заседаниях Президиума рассматриваются любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, и принимаются решения, в том числе акты нормативного характера.

Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа его членов, издаются в форме постановлений и распоряжений Правительства и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях правительства РФ. Правительство вправе отменить любое решение Президиума.

Для урегулирования неотложных вопросов, связанных с функционированием народнохозяйственного комплекса, обеспечения взаимодействия заинтересованных министерств и ведомств действует Комиссия Правительства по оперативным вопросам, возглавляемая Первым заместителем Председателя Правительства. В ее состав входят также другие заместители Председателя, несколько министров. Решения Комиссии обязательны для организаций и учреждений, подведомственных Правительству. Одной из главных функций Комиссии является обеспечение контроля и проверки выполнения решений Правительства министерствами и ведомствами.

Министры осуществляют общее руководство деятельностью своих министров, несут персональную ответственность за выполнение, возложенных на министров задач.

По их представлению Правительство назначает заместителей министра. Однако министры самостоятельно распределяют обязанности между своими заместителями, а также утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата министров.

В каждом министерстве и ведомстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей, а также других руководящих работников министерства.

Коллегия, на своих регулярно проводимых заседаниях, рассматривает основные вопросы организации работы, по наиболее важным вопросам деятельности министерства и ведомства.

Министерство издает в пределах своей компетенции на основе и в исполнении законодательства Российской Федерации приказы и инструкции, а также дает указания для исполнения федеральными органами исполнительной власти.

Вообще министры Российской Федерации и руководители федеральных ведомств могут быть разделены на две статусные группы. Первая группа включает руководителей тех министерств и ведомств, которые в своей работе напрямую подчиняются Президенту РФ в соответствии с его конституционными полномочиями, федеральными законами и указами. Это министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидаций последствий стихийных бедствий (МЧС), юстиции, директор Федеральной службы безопасности, директор Федеральной пограничной службы, директор Федеральной службы налоговой полиции, директор Службы внешней разведки.

Президенту РФ также подведомственны Федеральная служба железнодорожных войск, Федеральная служба охраны, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Главное управление специальных программ, Государственная техническая комиссия и другие, руководители которых не имеют ранга федеральных министров.

Подчинение некоторых федеральных министров Президенту РФ не отключает их от работы Правительства РФ. Они принимают участие в заседаниях Правительства и голосуют при принятии решений, выполняют поручения Правительства и несут коллективную ответственность за деятельность Правительства РФ.

Вторую группу составляют руководители министерств и ведомств, работающие под непосредственным руководством Правительства РФ. Это министры: по атомной энергии, торговле, региональной политики, национальной политики, по налогам и сборам, государственного имущества, здравоохранения, культуры, общего и профессионального образования, сельского хозяйства и продовольствия, топлива и энергетики, транспорта, финансов и другие, а также руководители государственных комитетов, комиссий, служб и агентств, надзоров.

# 2.2. Порядок формирования Правительства РФ

Естественно, формирование Правительства РФ начинается с назначения его Председателя.

Назначение Председателя Правительства РФ происходит с согласия Государственной Думы и его права предлагать Президенту РФ как назначить, так и освободить любого члена Правительства и делают его должностным лицом, пользующимся непререкаемым авторитетом по отношению к любому члену Правительства.

В соответствии с ч.3 ст.92 Конституции РФ, во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ.

Мы уже ранее говорили, что Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Никто, кроме Президента, не вправе выдвигать кандидатуру Председателя Правительства. Дума может дать согласие на назначение, либо отказать в согласии, но она не может обсуждать ни одну кандидатуру, кроме внесенной Президентом РФ.

Интересен вопрос о том, может ли Президент РФ взять на себя функцию Председателя Правительства РФ. В практике такой случай имел место в 1992 году, когда Президент Б.Н. Ельцин некоторое время выполнял обязанности главы Правительства. Однако Конституция РФ 1993 года это не предусматривает.

Конституция РФ обязывает Президента РФ соблюдать определенные сроки для внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ.

Предусмотрены три основных случая с установлением соответствующих сроков внесения кандидатуры в Государственную Думу:

—   не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства;

—   в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Однако Государственная Дума тоже связана определенными сроками. Так в соответствии с ч.3. ст.111 Конституции РФ она обязана рассмотреть представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

По поводу назначения главы Правительства между Президентом РФ и Государственной Думой могут возникать разногласия. Их преодоление определено в Конституции. Так, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председатель Правительства Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. В Конституции, не указывается должен ли президент РФ после отклонения первой кандидатуры вносить в следующий раз другую кандидатуру или он вправе предлагать одно и тоже лицо. Конституционный Суд РФ поддержал последнее.

После назначения председателя формирование Правительства РФ осуществляется простым способом: Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на конкретные должности в Правительстве, а Президент их рассматривает, отбирает и назначает. Этот процесс не является публичным.

Политическая система и форма правления в Российской Федерации не лимитирует жестко партийный характер Правительства РФ.

В настоящее время руководители исполнительной власти стремятся иметь в составе Правительства РФ лиц исключительно по профессиональным данным, независимо от политических взглядов.

Члены Правительства не могут занимать никакой другой должности в государственных органах местного самоуправления, общественных объединениях, не имеют права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной или творческой.

# 2.3. Срок полномочий и отставка

В Конституции РФ 1993 года не установлен срок полномочий Правительства РФ. Однако он обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Таким образом, косвенно устанавливается максимальный срок полномочий состава Правительства в четыре года.

Как уже ранее было отмечено, в Конституции предусмотрена возможность досрочного прекращения Президентом исполнения своих обязанностей — это отставка. Стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешение от должности. Во всех случаях Председатель Правительства РФ принимает на себя обязанности Президента. Исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах, например, он не может распускать Государственную Думу, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий должны состояться выборы Президента РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия не в день объявления о результатах президентских выборов. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до сформирования нового Правительства.

Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство РФ является коллегиальным органом, т.е. все решения Правительства принимаются коллегиально, из чего вытекает вывод о существовании коллективной ответственности Правительства.

Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст.117 Конституции РФ. В ней предусмотрены различные основания отставки Правительства в зависимости от того, кто был ее инициатором.

Одно из них – заявление Правительства об уходе в отставку. Обычно такое решение принимается на заседании Правительства в присутствии всех его членов. В этом смысле отставка является добровольной. Подобная отставка не означает автоматического прекращения деятельности Правительства, поскольку может приниматься или отклоняться Президентом. В связи с серьезностью такого шага ему обычно предшествуют предварительные консультации Правительства с Президентом. Поэтому случаи отклонения главой государства заявления Правительства о своей отставке бывают редки. Правительство уходит в отставку в полном составе.

Другое основание отставки Правительства — это инициатива Президента в принятии такого решения. Причины вынужденной отставки Правительства по решению Президента могут быть весьма разные, но, как правило, это — следствие обострения противоречий между ними.

Третье основание отставки Правительства связано с выражением недоверия ему Палатой Федерального Собрания — Государственной Думой. Вотум недоверия — один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство.

При выражении недоверия Правительству Президент принимает решение либо об отставке Правительства, либо о досрочном роспуске Государственной Думы.

Предложение о выражении недоверия Правительству, согласно Регламента Государственной Думы, вносится фракцией либо депутатской группой, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов этой палаты. Государственная Дума рассматривает этот вопрос во внеочередном порядке в недельный срок после его внесения.

Обратим внимание на тот факт, что Государственная Дума не может быть распущена по указанным основаниям, в течение года после ее избрания. То есть, у Президента в этот период нет альтернативы выбора, — отставка Правительства или роспуск Государственной Думы.

И последнее основание отставки – постановка Правительством перед парламентом вопроса о доверии. Это может быть связано с общим вопросом – одобрением его программы – либо с принятием конкретного законопроекта. Если Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставки Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Трудно себе представить, чтобы Председатель Правительства РФ предпринял такую акцию без согласия Президента РФ, но тогда ясно и то, что она исходит из договоренности о принятии Президентом в случае вынесения Думой недоверия именно второго решения: роспуска Думы и назначение новых выборов.

# ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

# 3.1. Понятие компетенции правительства

Правительство — высший орган государственного управления, который руководит внутренней и внешней политикой страны, осуществляя ее на основе Конституции и законов. Правительство, вместе с тем, обеспечивает общественный порядок и национальную безопасность, а также осуществляет общее руководство органами государственного управления и Вооруженными силами. Таковы в общем, виде задачи Правительства, которые находят свое воплощение в закрепленных конституционных нормах. Несмотря на это, в некоторых Основных законах эти задачи формируются не отдельно, а непосредственно в тех полномочиях, которые закреплены за ними в Конституциях, или, что то же самое — в компетенции Правительства.

В ст. 114 Конституции РФ закреплен перечень вопросов, относящихся к компетенции Правительства РФ, но в заключении его говорится, что оно осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Следовательно, конституционный перечень не является исчерпывающим.

Правительство РФ в пределах своих полномочий: организуют реализацию внутренней и внешней политики РФ, осуществляет регулирование в социально–экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, реализует право законодательной инициативы.

Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ законом.

Правительство осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики. Кроме того, осуществляет управление федеральной собственностью, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества.

В ст. 114 Конституции РФ определена роль Правительства в организации бюджетного процесса, то есть в регламентированной законом деятельности органов государственной власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального бюджета. В обязанности Правительства входят разработка и представления Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его исполнения; Правительство представляет в Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

Без заключения Правительства не могут быть внесены в Государственную Думу законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

В области государственных финансов к важнейшим проблемам, решаемым Правительством, относятся сокращение дефицита федерального бюджета, предотвращение неконтролируемого роста расходов бюджета.

В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Правительство создает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, реализации правового механизма рыночной экономики. Оно разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. В условиях рыночной экономики Правительство, естественно, прямо не управляет предприятиями свободно – предпринимательского сектора, но осуществляет широкие меры по финансовой стабилизации страны, государственным ценным бумагам, валютным отношениям, таможенному делу, инвестированию. В тоже время в сфере полномочий Правительства остаются государственные предприятия, государственный заказ и другое.

Кроме указанных областей, Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в социальных областях, таких как культура, наука, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, экология.

Правительством осуществляются: контроль за реализацией государственных программ поддержки культуры, науки и образования, и меры по социальной защищенности граждан, охране окружающей среды, по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, стихийных бедствий. Важная обязанность Правительства состоит в обеспечении гарантий законодательно установленных размеров оплаты труда и уровня социального обеспечения. Оно обеспечивает поддержку наименее социально защищенных групп населения, разрабатывает направления государственной социальной политики и принимает меры по обеспечению социальной и правовой защищенности граждан, их права на труд. Другими не менее важными направлениями деятельности Правительства являются оборона, безопасности и внешняя политика.

Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализация внешней политики Российской Федерации. Руководители министерств и ведомств, осуществляющих управление в этих областях, подчиняются Президенту РФ, но вместе с тем значительные полномочия и ответственность возложены на Правительство РФ. Так, Правительство РФ занимается вопросами оснащения вооружением и военной техникой, обеспечения материальными средствами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации; руководит гражданской обороной.

Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 года закрепляет полномочия Правительства в области обороны.

Значительны также полномочия Правительства РФ в области безопасности. Они определены в Законе РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 года. Правительство обеспечивает руководство органами обеспечения безопасности, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности органами исполнительной власти. Так оно координирует деятельность ФСБ с органами исполнительной власти.

При решении внешнеполитических задач Правительство проводит переговоры и заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции, принимает меры к выполнению международных договоров Российской Федерации.

Согласно ст. 114 Конституции РФ в сферу полномочий Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство решает вопросы, связанные с финансированием правоохранительных органов, обеспечением деятельности органов судебной власти, проводит анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью.

Соблюдение основных прав и свобод граждан находится под контролем исполнительной власти.

Перечень полномочий Правительства, предусмотренный ст. 114 Конституции РФ, не является исчерпывающим Конституцией, федеральным законом, указами Президента Правительства наделено и другими полномочиями. Так, например, право законодательной инициативы, полномочия определенные Таможенным кодексом РФ и другие.

# 3.2. Функции правительства

Положение правительства в системе органов государственной власти характеризуется его функциями. Рассмотрим важнейшие функции Правительства.

Управление государственным аппаратомявляется одной из основных функций правительства. Правительство не только играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата, но и руководит его деятельностью. Современный государственный аппарат, приспособленный для осуществления многообразных государственных функций, не только велик численно, но и очень сложен в чисто организационном отношении. Правительство, являющееся, прежде всего политическим институтом, направляет и координирует деятельность государственного аппарата через министерства, департаменты, штабы и другие ведомства. По отношению к государственному аппарату правительство выступает в качестве центра, который на основании полученной им информации принимает решения, осуществляемые различными звеньями этого аппарата.

Исполнение законов по букве конституции — важнейшая функция правительства. Подобное утверждение является аксиомой для классического государствоведения, строго придерживавшегося принципа разделения властей. Согласно традиционной теории правительству вверяется исполнительная власть, т.е. ему вменяется в обязанность заботиться о должном исполнении законов, принимаемых парламентом.

Контроль над законодательной деятельностью парламентафактически превратился в самостоятельную функцию правительства. Этот контроль осуществляется по двум главным направлениям.

Во-первых, правительство является главным, источником законодательной инициативы.

Во-вторых, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс. В президентских республиках правительство осуществляет этот контроль в меньшей степени и в иных формах, чем в парламентарных странах, но он все же достаточно эффективен. По общему правилу в президентских республиках правительство использует для этого право вето и непосредственные контакты с парламентариями, партийные фракции при этом играют значительно меньшую роль, в то время как в парламентарных странах именно фракции являются главным средством, с помощью, которого правительство контролирует законодательный процесс.

Одним из важных вопросов деятельности Правительства является нормотворчество.

В ст. 115 Конституции РФ говорится, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, Правительства РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Этим определяется подзаконных характер актов, издаваемых Правительством, обязательность их соответствия Конституции, законом и нормативным указам Президента РФ.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ Правительство России обладает правом законодательной инициативы, которая означает, что оно может самостоятельно подготавливать проекты законов и выносить их на рассмотрение в Государственную Думу.

Правовые акты Правительства являются важным звеном правовой системы России, и их основные формы устанавливаются в Конституции. Конституция определяет. Что формами правовых актов Правительства России являются постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Постановлениями Правительства Российской Федерации должны оформляться решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение. Решение по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Постановление принимается на заседаниях Правительства при наличии кворума и путем голосования. Постановление Правительства подписывается Председателем Правительства или его Первым заместителем.

Кроме того, в качестве постоянного органа Правительства в его аппарате действует Президиум Правительства, который призван решать текущие и оперативные вопросы.

Заседание его проводятся по мере необходимости, а принятые решения оформляются в форме постановлений и распоряжений Правительства, однако они не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, устанавливая правовые формы актов, издаваемых Правительством РФ, Конституция РФ в то же время возлагает на Правительство обязанность обеспечивать их исполнения. Это помогает их оперативному и точному практическому внедрению, поскольку чаще всего тяжесть исполнения падает на те же органы исполнительной власти, которые подготавливают соответствующие акты.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации, т.е. на всей ее территории и всеми субъектами и органами местного самоуправления. Обязательность распространяется на всех граждан и должностных лиц, на все общественные объединения, государственные и частные предприятия. Таким образом, конституционный статус актов Правительства ставит эти акты по их обязательности в один ряд с законами и указами Президента РФ. Хотя по юридической силе они стоят ниже, чем последние, так как принимаются на основании и во исполнении выше стоящих актов.

Интересен вопрос о том, могут ли акты Правительства РФ отменять или приостанавливать акты исполнительной власти субъектов РФ. Статья 77 Конституции РФ определила, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти. Кроме того, из установленного Конституцией РФ обязательного характера актов Правительства РФ ясно вытекает вывод о том, что в случае расхождения этих актов с актами исполнительной власти субъектов РФ приоритет отдается постановлению или распоряжению Правительства РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такое правило выглядит совершенно естественным, так как Президент РФ, во–первых, является гарантом Конституции РФ, а во–вторых, по существу возглавляет исполнительную власть.

Хотя инициатива отмены неконституционного и незаконного акта Правительства находится в руках у главы государства, ясно, что и без его решения любой акт Правительства, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, юридически ничтожен с самого начала.

Федеральным конституционным законом о Правительстве РФ установлено, что постановления, и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства в Российской Федерации» не позднее 15 дней со дня их подписания.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступает в силу не ранее дня их опубликования.

# 3.3. Ответственность правительства и его членов

Надо различатьполитическую ответственностьправительства и его членов перед парламентом или главой государства (ответственность за политику) и юридическую их ответственностьза правонарушения. Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства - при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения - при любых.

Политическое и правовое значение правительства отчетливо проявляется в его взаимоотношениях с парламентом. В общем, виде эти отношения можно определить как взаимодействие и взаимозависимость. Зависимость правительства от парламента прослеживается во многом. Парламент утверждает бюджет и акты о налогообложении. От них прямо зависит финансирование, судьба правительственных планов, программ.

В результате деятельности правительства заключаются договоры с иностранными государствами, которые затем утверждает (ратифицирует) парламент. Иногда требуется, чтобы парламент предварительно санкционировал заключение международных договоров. Например, в Испании договоры политического, военного характера, а также соглашения, затрагивающие территориальную целостность, права и свободы личности, государственные финансы и ранее изданные законы заключаются по предварительному разрешению Генеральных Кортесов.

Парламент принимает законы, которые обязывают правительство и в целом администрацию государства. Само собою это подразумевает, что высокопоставленные лица зависят в выборе своих подчиненных от того, как депутаты посмотрят на организацию и стоимость государственной администрации. Акты, изданные правительством или министерствами, могут утратить силу, если парламент издаст закон, устанавливающий новые правила по тому же предмету правового регулирования.

Парламенты обычно участвуют в решении вопроса об ответственности главы правительства, министров.

Встречаются две основные формы парламентского недоверия —вотум недоверияи резолюция порицания. Обе имеют одинаковые последствия - правительство уходит в отставку либо глава государства распускает парламент, назначает выборы, и вновь избранные депутаты решают вопрос о доверии министрам. Наконец, возможны одновременно и отставка правительства, и роспуск парламента.

Вотум доверия либо недоверия выносится по инициативе самого правительства, которое обращается к парламенту за поддержкой. Надо сказать, что такое обращение может быть спровоцировано депутатами, которые проводят расследования правительственной деятельности, заявляют запросы и, таким образом, компрометируют правительство, вынуждая его просить парламент о доверии.

Запрашивая доверие, кабинет министров предлагает депутатам одобрить правительственную политику, проект бюджета или какой-либо законопроект, имеющий принципиальное значение. Если правительству не удается получить большинство голосов в свою поддержку, то считается, что ему вынесен вотум недоверия.

Резолюцию порицания парламент принимает по инициативе депутатов, которые не согласны с программой правительства, недовольны проводимой политикой. Для того чтобы резолюция была принята и правительство ушло в отставку, за нее должно проголосовать большинство депутатов.

В каждом из названных случаев требуется набрать большинство в пользу той стороны, которая ставит вопрос о доверии. Получение большинства голосов представляет собой сложную задачу.

Предположим, что мнения парламентариев разошлись. Они таковы, что 1/3 депутатов поддерживает правительство, другая треть выступает против него, а остальные имеют неопределенную позицию и воздерживаются от подачи голосов. При такой расстановке правительство не получит доверия, если обратится за вотумом, - ему нужно большинство, а в пользу правительства настроена лишь треть депутатов. В итоге правительство получит вотум недоверия. Если же группа депутатов планирует смену правительства и предлагает принять порицающую его резолюцию, то и они не добьются успеха, так как против правительства настроена только треть парламента, - резолюция порицания не состоится, и, следовательно, правительству будет выражено доверие.

Недоверие может быть выражено не только всему составу правительства, правительственной программе, но и отдельным, скомпрометировавшим себя министрам.

Особо можно отметить такую разновидность политической ответственности, как ответственность за исполнение бюджета: не утверждение парламентом отчета об исполнении бюджета влечет в нормальных условиях отставку правительства. Политическая ответственность перед главой государства имеет место обычно в виде смещения правительства или министра. Напомним, что во многих странах ответственность правительства за проводимую политику - *солидарная*: при неодобрении этой политики в отставку уходят все члены правительства, даже если кто-то из них в чем-то с этой политикой не соглашался. Выносить внутренние разногласия на общий суд нельзя; если такое случится, это влечет отставку соответствующего члена правительства.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги сказанного, можно теперь по настоящему оценить роль и место Правительства РФ, как высшего органа исполнительной власти в осуществлении государственной власти в Российской Федерации. Естественно с принятием Конституции РФ 1993 года статус Правительства существенно вырос, по сравнению каким он раньше был. Однако в настоящей Конституции РФ, на мой взгляд, находят свое место и положения, которые ущемляют статус Правительства, делая его на практике только в части высшим органом исполнительной власти. По существу руководство Правительством РФ и соответственно исполнительной властью осуществляется Президентом РФ. Поскольку сам Президент РФ представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ, а также оказывает влияние на подбор кандидатур других членом Правительства. Все это делает Правительство чисто «президентским». В связи с чем положение Конституции РФ о том, что Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным собранием и судами, ставится под сомнение.

Исходя из вышеизложенного видно, что основными функциями Правительства являются организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений.

# 

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. –М.: 2001

2. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. –М.: ИНФРМА–М. 2000

#### 3. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации, М.,2001

4. Малько А.В., Колесников Е.В. Конституционное право России, М.:Норма, 2000

5. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. –М.: Юнити, 2000

6. Конституция РФ от 12.12.93г.

7. Комментарий к Конституции РФ /Под ред. Окунькова Л.А. –М.: БЕК 1996г.

8. Федеральный закон “О Правительстве Российской Федерации” от 14 мая 1997 года

9. Федеральный закон “О безопасности” от 05.03.92г.

10. Федеральный закон “Об обороне” от 31.05.96г.

11. О системе федеральных органах исполнительной власти. Указ Президента РФ от 14.08.96г. № 1176.

12. О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 22.07.98г. № 1142.

13. Положение об Аппарате Правительства, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 года.