**Содержание**

Введение

Глава 1. Общая характеристика административно – правового статуса Правительства РФ

1.1.Правительство РФ как высший государственный орган власти……..6

1.2.Основные полномочия Правительства РФ……………………………8

Глава 2. Правительство РФ в системе органов исполнительной власти

2.1.Административно – правовая деятельность членов правительства..19

2.2.Правительство РФ - как орган исполнительной государственной власти в РФ…………………………..………………………………………….24

Заключение………………………..……………………………………….34

Литература………………………………………………………………...36

**Введение**

Вопрос об исполнительной власти является одним из труднейших вопросов правовой науки. Реальные характеристики этой ветви власти отражают состояние государственности в данный момент в целом, позволяют оценить потенциал и перспективы государственно-правовых методов разрешения социальных проблем.

Государство - это сложно организованная целостная система, представленная всем государственным аппаратом, осуществляющим целенаправленное политическое воздействие на общество и все его составляющие. Под воздействием, управлением государства находится широкий спектр общеорганизационных, экономических, политических, социальных, психолого-педагогических, информационно-кибернетических и иных аспектов.

Однозначного понимания системы исполнительной власти в практике и в законодательстве Российской Федерации пока не сложилось, однако важные изменения во взглядах на эту ветвь власти произошли после принятия Конституции РФ 1993 года. В связи с этим, многие вопросы конституционного права стоят наиболее остро. Автор решил остановиться на наиболее остро стоящих положениях конституционного права. Исходя из вышеизложенного, темой курсовой работы автор выбирает изучение Правительства РФ как высшего органа государственной власти.

Актуальность и значение темы доказываются особым значением этого института в современном конституционном праве, обусловленном большой гибкостью и широтой сферы его применения.

В соответствии со ст. 11 Конституции 1993 г., 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.[[1]](#footnote-1)

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.

Методологическую основу исследования составляют различные общенаучные и частные методы познания: диалектический, историко-правовой, сравнительного правоведения, логический, изучения документов, метод системного подхода, анализ и синтез. Предмет исследования составляют нормы законодательства, регулирующие деятельность Правительства РФ - прежде всего Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

В работе использован широкий круг литературных источников по вопросу Правительства РФ как высшего органа государственной власти. В юридической специальной литературе данной теме уделено достаточно много внимания. В процессе написания работы были использованы научные труды и публикации в периодической печати следующих авторов: Барабашева А. Г., Бобылева А. Г., Бутакова А. В., Габричидзе Б. Н., Кутафина О. Е., Костенкова М. Е., Надеева Р. К., Окунькова Л. А. и некоторых других.

Цель работы - вопрос о роли и месте Правительства РФ в системе органов государственной власти.

Основными задачами исследования являются:

 1) комплексное изучение проблем правового, теоретического и практического характера Правительства РФ;

 2) обобщение достижений предыдущего научного опыта исследования рассматриваемой проблемы;

 3) изучение и анализ нормативно-правовых актов и научной литературы.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, литературы.

**Глава 1. Общая характеристика административно – правового статуса Правительства РФ**

**1.1.Правительство РФ как высший государственный орган власти**

Природа и место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти в процессе проведения с конца 80-х годов политической реформы и конституционных преобразований существенно менялись.

Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", принятый 22 декабря 1992 г. (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14), урегулировал отношения в сфере осуществления исполнительной власти в Российской Федерации с учетом того, что Президент Российской Федерации был наделен полномочиями по руководству деятельностью Совета Министров. При этом вопросы исполнительной власти были целиком сосредоточены в руках Президента и Правительства вследствие того, что Конституция провозгласила в качестве незыблемой основы конституционного строя разделение властей (ст. 3 Конституции 1978 г. в редакции Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 г., - ВВС РФ, 1992, N 20, ст. 1084). [[2]](#footnote-2)

Правительство Российской Федерации в рамках отведенных ему полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и на основе Закона Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" от 22 декабря 1992 г.[[3]](#footnote-3) вправе отменять акты министерств, государственных комитетов Российской Федерации и других подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти (ч. 3 ст. 23 Закона).

Конституция 1993 г. изменила характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти, а также характер ответственности Правительства перед парламентом. Она вывела Правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив за Государственной Думой контроль в ключевой сфере - бюджетной политике. Правительство представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Правительство дает заключения по законопроектам, требующим финансирования из федерального бюджета, в том числе о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим.

Правительство как исполнительная власть должно исполнять и проводить в жизнь федеральные законы. При этом в законах зачастую не только определяется компетенция Правительства в соответствующей сфере, но и даются ему определенные поручения.

Как субъект законодательной инициативы Правительство обеспечивает подготовку значительной части законопроектов, назначает официальных представителей в Государственной Думе, участвует в согласительных и рабочих комиссиях по доработке законопроектов.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания Правительством принято специальное Постановление от 16 декабря 1994 г. N 1392, которым образовано Представительство Правительства в Федеральном Собрании в составе статс-секретарей - заместителей министров Российской Федерации и других лиц, назначаемых Правительством, и утверждено Положение об этом Представительстве (СЗ РФ, 1994, N 35, ст. 3703).

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания и быть выслушанными, как и официальные представители Правительства, при рассмотрении соответствующих законопроектов.

Следует отметить, что в силу Конституции РСФСР 1978 г. и Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", помимо руководителей федеральных органов исполнительной власти, в состав Правительства РСФСР входили по должности председатели Советов Министров республик в составе России. Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" предусматривает также вхождение в состав Совета Министров руководителя аппарата Совета Министров (ст. 7 Закона).

Если в соответствии с прежней Конституцией на назначение министров иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел Президенту требовалось согласие Верховного Совета (ст. 109 (п. 3 ч. 1), 121-5 (п. 5) Конституции Российской Федерации 1978 г. в редакции Закона от 9 декабря 1992 г. - ВВС РФ, 1993, N 2, ст. 55), то по действующей Конституции весь состав Правительства утверждается Президентом Российской Федерации, при этом согласие Государственной Думы дается только на назначение Председателя Правительства.

Правительство Российской Федерации является традиционно коллегиальным органом, каковыми были и его предшественники - Совет Народных Комиссаров, Совет Министров. При этом действующая Конституция Российской Федерации отводит Председателю Правительства определяющую роль в направлении деятельности Правительства и организации его работы.

**1.2.Основные полномочия Правительства РФ**

Правовой основой полномочий Правительства РФ являются нормы Конституции РФ (ст. 11, 15, 18, 33, 71, 72, 77, 78, 104, 110-117 и некото­рые другие). В каждой из упомянутых статей содержатся положения, имеющие непосредственное или опосредованное отношение к определе­нию полномочий Правительства РФ. Основой для решения вопросов, связанных с полномочиями Правительства, являются положения ст. 114 Конституции РФ. В Законе о Правительстве РФ конкретизированы и детализированы те основные позиции, которые заложены в нормах Конституции РФ, определены механизмы осуществления этих полно­мочий.[[4]](#footnote-4)

Отдельные полномочия Правительства РФ урегулированы в ко­дексах и иных федеральных законах, например, в Налоговом, Бюджет­ном, Лесном, Водном, Таможенном, Градостроительном кодексах РФ, в федеральных законах «О лицензировании отдельных видов деятель­ности», «О государственной регистрации прав на недвижимое имуще­ство и сделок с ним» и в ряде других законов, регулирующих отноше­ния в социально-культурной сфере: в области образования, науки, здравоохранения, охраны труда и т.д.

В административной сфере полномочия Правительства урегули­рованы в федеральных законах «Об обороне», «О воинской обязан­ности и военной службе», «О милиции» и ряде других.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует реа­лизацию внутренней и внешней политики России.

Полномочия Правительства РФ неразрывно связаны с реализа­цией норм ст. 71 Конституции, определяющей предметы ведения Рос­сийской Федерации. Непосредственное отношение к деятельности Правительства РФ имеет указание на такие предметы ведения, как федеральная собственность и управление ею, установление основ фе­деральной политики и федеральные программы в конкретных облас­тях развития страны; установление правовых основ единого рынка, федеральный бюджет, федеральные налоги, внешнеэкономические от­ношения, оборона и безопасность.

Предметы совместного ведения РФ и ее субъектов также имеют непосредственное отношение к полномочиям федерального Прави­тельства: защита нрав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; вопросы рас­поряжения природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование, охрана окружающей среды; общие вопросы образования, науки, культуры; здравоохранение; за­щита семьи; социальная защита; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение междуна­родных договоров РФ.

*1. В сфере экономики* на Правительство возложены разработка и организация исполнения федерального бюджета и представление бюджета и отчета о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы. Порядок составления бюджета, источники формирования его доходной части и основные направления бюджетных расходов опреде­ляются в соответствии с бюджетным, налоговым и иным законода­тельством Российской Федерации.

Статья 114 Конституции РФ и ст. 12 Закона о Правительстве РФ возлагают на Правительство обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. В этих целях Пра­вительство вырабатывает государственную структурную и инвестици­онную политику и принимает меры по ее реализации.

На заседаниях Правительства рассматриваются предположения об объеме выпуска государственных цепных бумаг, о состоянии государ­ственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, при­нимаются решения о представлении Президенту проектов указов по вопросам финансовой и налоговой политики, о внесении по этим во­просам законопроектов в Государственную Думу[[5]](#footnote-5).

Конституция РФ возлагает на Правительство РФ управление фе­деральной собственностью как одним из основных источников эконо­мического и финансового благополучия общества.

Разграничение федеральной собственности, собственности и субъек­тов Федерации и муниципальной собственности проводится на осно­ве законодательства Российской Федерации. Правительство в соот­ветствии с Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. «О государст­венных и муниципальных унитарных предприятиях»[[6]](#footnote-6)' решает вопросы организации государственных казенных и иных унитарных предприятий.

Общее управление федеральной собственностью возложено на Министерство имущественных отношений РФ и Российский Фонд федерального имущества. Правительство занимается решением во­просов, связанных с рациональным использованием объектов феде­ральной собственности, их приватизацией, передачей тех пли иных объектов в собственность субъектов РФ и органов местного самоуп­равления, рассматривает проекты программ приватизации объектов федеральной собственности и предложения об основных направлени­ях использования средств, полученных от приватизации.

В сфере внешнеэкономической деятельности Правительство РФ осуществляет в пределах своей компетенции регулирование экспорта и импорта, определяет таможенные пошлины и тарифы, контролирует деятельность соответствующих федеральных органов исполнитель­ной власти, в том числе Государственного таможенного комитета РФ.

2. *Правительство РФ призвано направлять проведение единой госу­дарственной политики в области окружающей природной среды и эко­логической безопасности;* принимать меры по реализации прав граж­дан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Правительство РФ организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и разви­тию минерально-сырьевой базы Российской Федерации. На Прави­тельство возложена также координация деятельности по предотвра­щению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.[[7]](#footnote-7)

Компетенция Правительства в сфере охраны окружающей среды подробно определена в федеральных законах «Об охране окружаю­щей среды», «Об использовании атомной энергии», «Об уничтожении химического оружия», «О радиационной безопасности населения», «Об экологической экспертизе», «О геодезии и картографии», в Лес­ном кодексе РФ, в Водном кодексе РФ, а также в федеральных зако­нах «О животном мире», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местнос­тях и курортах», «Об охране атмосферного воздуха», «О земельном кадастре» и др. Правительство РФ утверждает федеральные целевые программы по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов; координирует деятельность соответствующих органов ис­полнительной власти, возлагает на них государственный надзор и го­сударственный контроль в соответствующих сферах, организует под­готовку ежегодного доклада о состоянии окружающей природной среды. Правительство определяет порядок лицензирования некото­рых видов деятельности в области охраны окружающей природной среды.

3. *На Правительство РФ возложено проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения.* В этих целях оно организу­ет исполнение соответствующих статей Федерального бюджета, кон­тролирует реализацию федеральных программ развития и поддержки культуры, науки и образования.

Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки в целях эффективного использования научно-технического потенциала, увеличения вклада науки и техники в развитие экономики, в реализацию важнейших со­циальных задач, в укрепление обороноспособности страны и безопас­ности личности, общества и государства.

Проводя единую государственную политику в области культуры, Правительство опирается па положения федеральных законов (Осно­вы законодательства *РФ* о культуре, федеральные законы о библио­течном деле, о Музейном фонде и музеях, о порядке ввоза и вывоза культурных ценностей и др.) и указы Президента РФ, Правительством, например, утверждено Положение о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, утверждены Положения о крупнейших государственных музеях,театрах.[[8]](#footnote-8)

При осуществлении единой государственной политики в области образования Правительство РФ опирается на положения Закона *РФ* «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», руководствуется принципом единства культурного и образовательного пространства.

В компетенцию Правительства входит решение общих вопросов подготовки медицинских и фармацевтических кадров, их социальной защиты, установление порядка медицинской и фармацевтической деятельности.

Правительство призвано организовывать решение проблем соци­альной защиты населения, принимать необходимые меры по обеспе­чению занятости и борьбы с безработицей, принимать федеральные целевые программы в этой области. Одна из важных задач Правитель­ства РФ и руководимого им Министерства труда и социального раз­вития РФ — разработка и принятие государственных стандартов со­циального обслуживания, государственный контроль и надзор за их соблюдением.

4. На *Правительство РФ возложена ответственность за осущест­вление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопас­ности, охране прав и свобод граждан, общественного порядка и борьбы с преступностью* (см. ст. 114 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 6 Федерального закона **«Об** обороне» и ст. 20 Закона о Правительстве РФ Правительство осуществляет меры но обеспечению обороны и несет в пределах своих полномо­чий ответственность за материально-техническое обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, ор­ганизует оснащение войск вооружением и техникой, принимает ре­шения о создании, реорганизации и ликвидации государственных унитарных предприятий оборонного промышленного комплекса; ут­верждает положения о воинском учете, призыве па военную службу, подготовке граждан РФ к военной службе; организует контроль за экспортом вооружений и военной техники, принимает меры но ох­ране Государственной границы РФ и осуществляет иные полномо­чия, предусмотренные федеральными законами и указами Прези­дента РФ; руководит гражданской обороной.

5. Статья 21 Закона о Правительстве РФ определяет компетенцию Правительства РФ *в сфере внешней политики и международных отно­шений.* Па Правительство РФ возлагается осуществление мер по обес­печению реализации внешней политики России. В пределах своих полномочий Правительство заключает международные договоры *РФ,* организует выполнение обязательств России но таким договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Правительство призвано отстаивать геополитические интересы России, а также защищать интересы граждан РФ за преде­лами ее территории.[[9]](#footnote-9)

6. Правительство РФ *объединяет и координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти,* образует правительст­венные и межведомственные комиссии для подготовки и решения вопросов, отнесенных к компетенции Правительства. В ст. 12 Зако­на о Правительстве РФ указывается, что Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов ис­полнительной власти и контролирует их деятельность. Как указы­валось, эти органы непосредственно подчиняются либо Правитель­ству, либо Президенту РФ, а Правительство координирует их дея­тельность.

Правительство утверждает положения о федеральных министерст­вах и об иных федеральных органах исполнительной власти (за ис­ключением органов, непосредственно подведомственных Президенту РФ), устанавливает предельную штатную численность их аппарата и размер ассигнований из федерального бюджета на его содержание.

Правительство РФ в пределах своей компетенции осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти; обеспечивает соблюдение этими органами прав органов ис­полнительной власти субъектов РФ, способствует их взаимодейст­вию; разрешает споры между указанными органами и создает для этих целен согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство РФ вправе отменять правовые акты непосредст­венно подведомственных ему федеральных министерств и иных феде­ральных органов исполнительной власти.

7. Важное значение имеют *полномочия Правительства РФ* как высшего органа исполнительной власти страны *в его отношениях с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Рос­сийской Федерации* (с президентами, правительствами республик, гла­вами администрации (губернаторами) краев, областей, городов феде­рального значения, автономной области, автономных округов). пределах своих полномочий, вытекающих из разделения пред­метов ведения России и ее субъектов, осуществляемого на базе ст. 71 и 72 Конституции РФ, а также руководствуясь ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, Правительство РФ в определенной мере должно направлять и координировать деятельность органов исполнительной власти субъ­ектов РФ.

В ст. 43 Закона о Правительстве РФ указано, что Правительство РФ в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ но предметам совместного ведения в сфере исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Коорди­национная функция Правительства РФ не означает прямой подчи­ненности Правительству РФ органов исполнительной власти субъек­тов РФ, которые в пределах своих полномочий действуют самостоя­тельно. В этой связи Закон подчеркивает цель координации — обеспечить сочетание интересов субъектов РФ и Российской Федера­ции как единого федеративного государства.[[10]](#footnote-10)

Закон о Правительстве РФ определяет взаимные обязанности Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ увязывать свои интересы и позиции в процессе регулирования от­ношений в сфере предметов исключительного ведения РФ и пред­метов совместного ведения РФ и ее субъектов. Установлено, что Правительство РФ направляет в представительные и высшие ис­полнительные органы государственной власти субъектов РФ проек­ты своих решений но предметам совместного ведения, а предложе­ния указанных органов подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ. С другой стороны, представительные и высшие исполнительные органы субъектов РФ вправе вносить в Правитель­ство РФ предложения но предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения России и ее субъектов. В этом случае Прави­тельство обязано в срок не более одного месяца рассматривать такие предложения.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального за­кона от 4 июля 2003 г.) «Об общих принципах организации законода­тельных (представительных) и исполнительных органов государст­венной власти субъектов Российской Федерации»' установил прин­ципы и порядок заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (ст. 26)[[11]](#footnote-11). Такие соглашения пред­полагают передачу осуществления части полномочий соответствую­щих органов друг другу, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ. Причем передача федеральными органами осуществления части своих полномочий соответствующим органам субъекта РФ возможна лишь в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановле­ниями Правительства РФ и официального опубликования в установ­ленном порядке. Порядок подготовки и согласования проектов согла­шений и порядок их утверждения определяются Правительством РФ.

**Глава 2. Правительство РФ в системе органов исполнительной власти**

**2.1.Правительство РФ - как орган исполнительной государственной власти в РФ**

Роль исполнительной власти особенно важна там, где проводятся реформы, совершается переход от тоталитариз­ма к демократии. Постсоциалистические государства, вклю­чая Россию, совершают этот переход, провозгласив основ­ные цели правового государства. На исполнительную власть ложится главная тяжесть проведения глубоких хозяйствен­ных преобразований и создания рыночной экономики. Орга­ны этой ветви государственной власти играют решающую роль для претворения в жизнь новых демократических за­конов, охраняющих права и интересы граждан.

Исполнительная власть олицет­воряется в определенной системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали. На выс­шей ступеньке этой системы стоит правительство, возглав­ляемое главой государства или премьер-министром. Прави­тельство может называться по-разному (совет министров, кабинет министров, государственный совет и др.), но оно обычно представляет собой коллегиальный орган исполни­тельной власти, в состав которого входят министры и, в некоторых странах, руководители различных ведомств. В республиках президентского типа (США и др.) правитель­ство как коллегиальный орган, как правило, отсутствует, а его место занимает совещательный орган при главе госу­дарства (администрация).[[12]](#footnote-12)

Положение правительства в системе органов государ­ственной власти определяется формой правления, которая в свою очередь отражает особенности партийной системы каж­дой страны и сложившийся баланс законодательной и ис­полнительной власти. В парламентарных республиках и мо­нархиях правительство формируется парламентом, из чего логически вытекает его ответственность перед представи­тельным органом. В этих странах, имеющих развитую и срав­нительно устойчивую партийную систему, правительство всегда состоит из представителей политической партии или коалиции партий, пользующихся поддержкой парламента. Отсюда проистекает ведущая роль правительства в государ­ственной жизни, поскольку оно включает в свой состав ли­деров политического большинства. Следовательно, ведущей фигурой выступает не глава государства, а премьер-министр.

По-другому выглядит роль правительства в президентс­кой республике. Здесь выборный народом президент сам фор­мирует состав правительства (администрации) при ограни­ченном участии парламента, он сам назначает и смещает министров. Правительство, являясь обычно однопартийным, несет ответственность перед главой государства, который никому не подконтролен. Думать, что тем самым учрежда­ется авторитарная власть, — глубокая ошибка. Правитель­ство и вообще вся исполнительная власть не уходят из-под контроля общественности, но получают возможность рабо­тать без постоянной оглядки на парламент, большинство в котором может принадлежать политическим партиям, оппо­зиционным по отношению к президенту. Правительство не знает частой смены своего состава вследствие вотумов не­доверия, оно проводит курс президента, одобренный на все­народных выборах.

В полупрезидентской республике в положении прави­тельства можно наблюдать элементы как первой, так и вто­рой из рассмотренных форм правления. Правительство здесь формируется президентом, но оно делит свою ответствен­ность между ним и парламентом. Глава государства формаль­но не входит в исполнительную власть, но, по существу, ее возглавляет, т. к. может председательствовать в совете министров. Правительство здесь обычно однопартийное, хотя может включать и представителей других партий. Преиму­щество положения правительства при данной форме прав­ления состоит в его стабильности при сохранении известно­го контроля со стороны парламента. Такая форма правле­ния обычно утверждается в странах с многопартийной сис­темой по причине обилия разнопартийных представителей в парламенте, постоянно создающих серьезные помехи для стабильности правительства.[[13]](#footnote-13)

Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа раз­деления властей, сформулированного в ст. 10 и 11 Консти­туции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собрани­ем и судами. В ст. 110 Конституции РФ прямо устанавлива­ется, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Соотношение Правительства с Федеральным Собранием и судами не порождает каких-либо неясностей. Согласно Кон­ституции РФ органы законодательной, исполнительной и су­дебной власти самостоятельны, что предполагает невмеша­тельство в деятельность каждой власти со стороны двух других. Поскольку в Российской Федерации принята президентская форма правления и Правительство РФ несет ответственность в основном перед Президентом РФ, члены Правительства РФ, его Председатель и заместители не могут быть депутатами Государственной Думы (естественно, и членами Совета Федерации). Назначение депутата министром или другим членом Правительства влечет немедленное сложение им своих депутатских полномочий. В то же время Правительство РФ взаимодействует с палатами Федерального Собрания, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры. Однако при нынешней форме правления не может быть и речи о какой-либо отчетности Правительства РФ перед Федеральным Собранием, обязанности при всех условиях уйти в отставку в случае вотума недоверия и т. д. Председатель Правительства РФ неоднократно игнорировал "вызовы" в Государственную Думу. В то же время Федеральный конституционный закон о Правительстве РФ обязывает членов Правительства по приглашению палат присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы.

По-иному и в некотором смысле сложнее выглядят взаимоотношения Правительства РФ с Президентом РФ, который формально как бы не входит ни в одну из трех властей, а по существу, имея ряд конституционных полномочий в сфере исполнительной власти, в эту власть входит.

Объективная необходимость в согласовании действий Президента и Правительства как органов, обеспечивающих осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), заставляет находить способы их взаимодействия, исключающие дублирование в управленческой сфере. Правительство проводит работу по осуществлению социально-экономических преобразований, руководствуясь указами Президента Российской Федерации, установками, определенными в таких документах, как послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, с целью реализации мер, намеченных в Послании Президента Российской Федерации "О действенности государственной власти в Российской Федерации", Правительством принято специальное Постановление от 31 марта 1995 г. N 305, в котором федеральным органам и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписывается, руководствуясь посланием Президента, осуществить разработку и реализацию мероприятий, направленных на обеспечение экономических и социальных прав граждан, скорейшее достижение финансовой стабилизации, совершенствование системы государственного регулирования экономики, развитие рыночных отношений в агропромышленном комплексе и интеграции российской экономики в мировое хозяйство (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1302).

Более того, Президент РФ назначает (с согласия Государственной Думы) и единолично смещает Председателя Правительства, назначает и смещает всех членов Правительства РФ и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, напрямую руководит рядом министерств (обороны, иностранных дел и др.). Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, его указы по своей юридической силе выше постановлений Правительства РФ. Совершенно очевидно, что Правительство РФ несет ответственность перед Президентом РФ, только ему подотчетно и ему подконтрольно. Не признавать этого - значит идти вопреки правовой логике и делать Правительство РФ полностью безответственным, поскольку Конституцией РФ не предусмотрена его ответственность перед Федеральным Собранием.

Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Поэтому, когда утверждают, что Правительство РФ является

Конституция РФ не устанавливает критериев, по которым те или иные органы государственной власти относятся к власти исполнительной. Но к пониманию этого можно прийти логически, если вычесть из всех федеральных органов государственной власти законодательные и судебные органы, а также рассмотренные выше' органы с особым статусом. Оставшиеся органы и составляют систему органов исполнительной власти. К этому следует добавить определенные органы исполнительной власти субъектов РФ, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Следовательно, в отличие от законодательной власти исполнительная власть в Российской Федерации в значительной мере носит единый характер, что, естественно, предопределяет объем полномочий Правительства РФ.

Конституция РФ не закрепляет каких-либо специальных принципов деятельности Правительства РФ. Как орган государственной власти, оно руководствуется Конституцией РФ, законами, нормативными указами Президента РФ, такими основополагающими принципами конституционного строя, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, федерализм, разделение властей, единство экономического пространства, народовластие и др. Правительство РФ в пределах своей компетенции организует исполнение принимаемых Федеральным Собранием законов, указов и распоряжений Президента РФ и международных договоров, осуществляет регулярный контроль за исполнением всех этих актов органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, принимает необходимые меры по устранению нарушений действующего законодательства. Оно также обеспечивает исполнение судебных решений.[[14]](#footnote-14)

В Конституции РФ Правительству РФ уделена специальная глава из восьми статей (ст. 110-117), но ряд полномочий Правительства и норм, регламентирующих его правовое положение, закреплены в других главах (о Президенте РФ, о Федеральном Собрании РФ). Многие полномочия этого органа раскрываются в федеральных законах ("Об обороне", "О безопасности" и др.), а также в указах Президента РФ. Основные вопросы правового положения Правительства РФ, порядок его формирования и деятельности закреплены Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации"(в редакции от 31 декабря 1997 г.). Законом определяются принципы, состав и порядок формирования Правительства, его полномочия и организация деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и органами государственной власти субъектов РФ, обеспечение деятельности Правительства.

Правовым актом, регулирующим деятельность Правительства РФ, выступает также Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. Этим актом определяется планирование и организация работы Правительства, порядок внесения в Правительство и рассмотрение проектов решений Правительства и иных актов, подготовки и проведения заседаний Правительства и оформления принятых на заседании решений, взаимодействия Правительства с органами судебной власти.

**2.2. Состав и порядок формирования Правительства России**

## Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

## В силу Конституции весь состав Правительства утверждается Президентом РФ в соответствии с предлагаемой структурой федеральных органов исполнительной власти.

## Структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень этих органов как основу для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве; структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в ст. 114 Конституции и конкретизированными в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации". Для реализации этих полномочий создаются также другие федеральные органы, образующие в своей совокупности вместе с Правительством структуру федеральных органов исполнительной власти.[[15]](#footnote-15)

## Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента; изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента. Такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

## Создаваемые государственные органы призваны служить инструментом проведения политической и экономической реформ на основе Конституции, осуществлению полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Ряду федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на основе Закона "О Правительстве Российской Федерации" придан особый статус: руководство их деятельностью в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами осуществляет Президент РФ.

Формирование персонального состава Правительства РФ зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти и предопределено ч. 2 ст. 110 Конституции. Конституция не устанавливает срок для внесения Председателем федерального Правительства предложений по его персональному составу, в отличие от определенного ею недельного срока для предложений по структуре Правительства. На практике формирование нового Правительства в полном составе происходит при назначении его Председателя, в краткие сроки после утверждения структуры, а внесение отдельных персональных изменений в состав Правительства может осуществляться в течение всего срока полномочий Правительства. При этом Конституция особую роль в формировании Правительства отводит Президенту РФ, предусматривая его исключительные полномочия по представлению кандидатуры главы Правительства парламенту и утверждению персонального состава Правительства. Это обусловлено с конституционной ответственностью главы государства за работу Правительства, полномочиями по определению направлений его деятельности и контролю за ней.

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.

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

1) не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства;

2) 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 Председателя 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.

**Заключение**

В настоящее время в Российской Федерации существует и функционирует довольно-таки сложная система исполнительной власти. Нельзя забывать о том, что, прежде всего она является подсистемой государственной власти, ее ветвью в структуре разделения власти как единого целого организационно-правового механизма государственной организации общества и ведения его дел. Эта подсистема имеет определенное структурное строение, включающее уровни (строение по иерархической вертикали); звенья (одноуровневые образования однородных органов); виды и формы органов исполнительной власти.

Правительство РФ, фактически являясь высшим органом исполнительной власти в государстве, призвано обеспечивать слаженное функционирование всех структурных единиц системы исполнительной власти.

От исполнительной власти, учитывая мобильность ее действий, субординацию и подчиненность ее органов по вертикали, в решающей мере зависят темпы социально-экономических преобразований и наше движение вперед.

Важнейшая роль Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации заключается в организации исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров РФ, осуществлении систематического контроля за из их исполнением федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятии мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Иными словами Правительство Российской Федерации в частности и исполнительная власть в целом обеспечивают соблюдение режима законности в государстве.

На Правительство Российской Федерации возложено также тяжелое бремя решения насущных проблем государства: планирование бюджета, вопросы, связанные со сбором налогов, выплата заработной платы, пособий и пенсий и многие другие жизненно важные для страны вопросы. От того, насколько эффективны действия правительства по решению этих проблем, зависит благополучие населения.

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.

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.

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 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.

В настоящее Президентом РФ является Владимир Владимирович Путин, Председателем Правительства РФ – Михаил Ефимович Фрадков, Заместителем Председателя Правительства РФ – Александр Дмитриевич Жуков. В 2008 году должны состояться выборы нового Президента РФ. Каким будет объем полномочий у Правительства РФ, у Председателя Правительства РФ с приходом нового Президента неизвестно, однако уже сейчас поднимаются вопросы о некоторых изменениях в статусе и полномочиях Правительства РФ.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. С. 3-6.
2. Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
3. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ # № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.
4. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» в ред. ФЗ от 6 октября 1997 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.
5. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
7. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об учреждении перечня сведений, отнесённых к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.
8. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.
9. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст.1260.
10. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст.3046.
11. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 9 марта 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 12. Ст. 1099; 2004. № 11. Ст. 945.
12. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями от 20 мая 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
13. Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.
14. Постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. № 755 «О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 27. Ст. 3282.
15. Закон РСФСР «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.
16. Барабашев А.Г. Парламент и правительство в Российской Федерации // Конституционный строй России. Вып. II. М., 1995.
17. . Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России в трёх томах. М.: Профессиональное образование, 2001. Т. 1 – 797 с. Т. 2 – 831 с. Т. 3 – 751 с.
18. . Бобылев А. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Право и государство, 2003. 283 с.
19. Бутаков А. В. Российская система разделения властей: Традиции и новации // Правоведение. 1997. № 1. С. 9-17.
20. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Конституционное право России. М.: Издательский дом Дашков и К, 2004. 1121 с.
21. Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России в вопросах и ответах. М.: Эксмо-Пресс, 2005. 511 с.
22. Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4. С. 88-96.
23. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998.
24. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2005. 347 с.
25. Конституции государств Европы. М., 2001. Т. 2.
26. Конституционное право Российской Федерации: Хрестоматия / Под ред. Топорнина Б. Н. М.: Академкнига, 2004. 1128 с.
27. Костенков М. В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. М.: Щит-М, 2000.
28. Котелевская И. В. Закон и ведомственный акт // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 33-38.
29. Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. М.: Юридический центр Пресс, 2004. 416 с.
30. Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 439 с.
31. Надеев Р.К. Структура федеральных органов исполнительной власти. Нужна система // Журнал российского права. 1999. № 3,4.
32. Окуньков Л.А. Правительство и Президент (грани взаимодействия) // Журнал российского права. 1998. № 9.
33. Пронин В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. N 2.
34. Прудников А. С., Авсеенко В. И. Конституционное право России. М.: ЮНИТИ, 2005. 687 с.
35. Тиунова Л. Б. Разделение властей в Российской Федерации: Конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40-47.
36. . Чиркин В. Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2004. 463 с.
37. . Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Бератор-Пресс, 2003. 496 с.

1. Тиунова Л. Б. Разделение властей в Российской Федерации: Конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бобылев А. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Право и государство, 2003.С.83 . [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871 [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871 [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ. 2002. № 48. С г. 4746. [↑](#footnote-ref-5)
6. ' СЗ РФ. 2002. № 48. С г. 4746. [↑](#footnote-ref-6)
7. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Конституционное право России. М.: Издательский дом Дашков и К, 2004. С121. [↑](#footnote-ref-7)
8. . Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 439 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон РСФСР. 1992. № 20. Ст. 1084. [↑](#footnote-ref-9)
10. . Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2003.C/39 . [↑](#footnote-ref-10)
11. . Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 439 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Бутаков А. В. Российская система разделения властей: Традиции и новации // Правоведение. 1997. № 1. С. 9- [↑](#footnote-ref-12)
13. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. [↑](#footnote-ref-13)
14. Бутаков А. В. Российская система разделения властей: Традиции и новации // Правоведение. 1997. № 1. С. 9- [↑](#footnote-ref-14)
15. Надеев Р.К. Структура федеральных органов исполнительной власти. Нужна система // Журнал российского права. 1999. № 3,4. [↑](#footnote-ref-15)