МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра административного и финансового права

КУРСОВАЯ РАБОТА

ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Работу выполнила_____ М. А. Мишина
(подпись, дата)

Факультет_____ юридический _____ курс _____2

Специальность_____40.03.01_____юриспруденция

Научный руководитель
доцент кафедры административного и финансового права
д-р юрид. наук
проф._____ Е.Б. Лупарев
(подпись, дата)

Нормоконтролер
доцент кафедры административного и финансового права
д-р юрид. наук
проф._____ Е.Б. Лупарев
(подпись, дата)

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение..... 3
1 Правительство Российской Федерации-высший орган исполнительной власти России..... 5
1.1 Правовые основы деятельности Правительства РФ..... 5
1.2 Состав, порядок формирования Правительства РФ..……..……7
2 Полномочия Правительства РФ……..14
3 Проблемы организации и функционирования Правительства РФ 21
Заключение 27
Список использованных источников 29

ВВЕДЕНИЕ

Определяя актуальность данной курсовой работы, стоит отметить, что Правительство Российской Федерации является высшим органом государственной власти РФ, на который возложены функции по осуществлению исполнительной власти в Российской Федерации. Статус Правительства Российской Федерации является базовым, в силу того, что данный орган исполнительной власти играет значительную роль в руководстве и управлении всеми важнейшими сферами и отраслями (областями) общественной жизни России.

Научная разработанность вопросов деятельности, формирования, полномочий Правительства Российской Федерации стали темой для исследований различных российских ученых. Среди них: Алехин А.П., Бахрах Д.Н., Козлов Ю.М. Однако динамичное развитие законодательства, в том числе административных норм вносит изменения в данную сферу, позволяя находить новые грани для изучения, это и натолкнуло меня осветить именно эту тему в своей курсовой работе.

Объектом работы являются общественные отношения возникающие в сфере деятельности Правительства Российской Федерации, как высшего органа исполнительной власти.

Предмет курсовой работы - нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, такие как Постановление, Распоряжение, Регламенты.

Целью курсовой работы является – проведение комплексного исследования порядка формирования, функций, полномочий Правительства Российской Федерации порядок, а также проблем организации и функционирования Правительства Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели, необходимо выполнить ряд задач. Изначально, определить правовой статус Правительства Российской Федерации. Прежде всего, здесь следует сделать акцент на том, что Правительство возглавляет систему органов исполнительной власти и является коллегиальным

органом. Также здесь необходимо дать характеристику Правительства Российской Федерации по Конституции Российской Федерации, как основному закону страны, обладающему высшей юридической силой.

Не менее важным является рассмотрение состава Правительства Российской Федерации. Его формирование регламентируются Конституцией[1] и законом «О Правительстве Российской Федерации»[2].

Затем следует уделить внимание рассмотрению круга полномочий Правительства Российской Федерации, а также компетенции в отдельных сферах.

На заключительном этапе курсовой работы следует особенно подробно остановиться на изучении проблемы организации и функционирования Правительства Российской Федерации.

В качестве методов, помогающих раскрыть цель работы, применялись системно-структурный, формально-юридический, социологический.

Данная курсовая работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

---

[1] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 23.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

[2] О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2- ФКЗ (в редакции Федерального конституционного закона от 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. № 245.1997. 23 декабря.

1 Правительство Российской Федерации-высший орган исполнительной власти России

1.1 Правовые основы деятельности Правительства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации определяет правовой статус Правительства в главе 6 (ст. ст. 110 - 117), также правовой статус регулируется Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации". В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, а согласно ст. 1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ - это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ может само подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент вправе принять решение об отставке Правительства и по своей инициативе, а также и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству. В случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ. Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, они же в свою очередь подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Также Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом. Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Основные правила организации деятельности Правительства установлены Регламентом Правительства Российской Федерации[1].

1.2 Состав, порядок формирования Правительства Российской Федерации

[1] О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г № 260 (в редакции от 13 мая 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

Структура Правительства Российской Федерации на протяжении времени со дня принятия новой Конституции постоянно претерпевала изменения. Первые изменения в правительстве были санкционированы Указом Президента России от 23 декабря 1993 г. «О преобразовании и реорганизации Совета Министров – Правительства Российской Федерации»[1]. Из Правительства были выведены главы исполнительной власти субъектов Федерации, что позволило исключить их одновременное пребывание в структурах и исполнительной, и законодательной власти. Существует и иной аспект этих изменений – исключалась прямая зависимость региональных органов исполнительной власти от федерального центра.

В период 2004-2008 гг. структура и состава Правительства Российской Федерации неоднократно менялись. В канун административной реформы в Правительство Российской Федерации входили 30 человек, не считая председателя. Заместителей председателя было шесть, из них только двое возглавляли министерства: финансов и сельского хозяйства.

В результате административных преобразований, проведенных весной 2004 года, состав правительства сократился. Предусматривался только один вице-премьер. В числе 15 федеральных министров один был без портфеля – это руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации. В мае 2004 года в связи с изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти и созданием вместо одного Министерства транспорта и связи двух – Министерства транспорта и Министерства информационных технологий и связи – в состав правительства был включен еще один федеральный министр. Образование в сентябре 2004 года Министерства регионального развития, в свою очередь, пополнило его новым членом. Очередные изменения последовали в но-

[1] О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства РФ: Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. № 2277 // Российская газета. № 238. 1993. 28 декабря.

ябре 2005 года: была учреждена должность первого вице-премьера. Таким образом, принимая во внимание прежнего вице-премьера, у главы правительства стало три заместителя.

В 2008 году структура Правительства вновь была реорганизована, образовались новые министерства, увеличено число заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. У Председателя Правительства стало семь заместителей, в том числе два первых заместителя, Заместитель Председателя Правительства РФ – Руководитель Аппарата Правительства РФ и Заместитель Председателя Правительства РФ – Министр финансов РФ. На данный момент у Председателя Правительства девять заместителей. Количество заместителей Председателя Правительства РФ Конституцией РФ не лимитируется.

Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации - Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Поскольку Российская Федерация является республикой президентского типа, то Председателя правительства назначает на должность Президент РФ (в отличие от парламентских республик, где кандидатуру председателя правительства определяет, как правило, лидирующая партия). Существует два основных требования к претенденту на должность председателя Правительства: он должен быть гражданином России и не иметь гражданства другого государства. Относительно конкретного порядка назначения Председателя Правительства на должность, закон отсылает к нормам Конституции РФ. Согласно ст. 111 Конституции, Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее

двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Конституционный суд РФ, осуществляя толкование положений ч. 4 ст. 111, дал следующее разъяснение закрепленной в ней норме: Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение - с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике. Правовая логика статьи 111 Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с ее статьями 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и

103 (пункт "а" части 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, статья 3, части 1 и 2). Указанными принципиальными положениями, лежащими в основе организации власти в демократическом правовом государстве, обусловлена также и необходимость получения согласия Государственной Думы на назначение предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. При этом, определяя условия и порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, Конституция Российской Федерации предусматривает способы преодоления возможных разногласий ветвей власти, с тем чтобы не допустить затягивания формирования и вследствие этого - блокирования деятельности Правительства Российской Федерации как одного из институциональных элементов конституционного строя Российской Федерации (статья 11, часть 1). Из части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

В свою очередь Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства Российской Федерации, давая согласие или отказывая на назна-

чение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса[1].

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. Министры осуществляют общее руководство деятельностью своих министерств, 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. Подчинение некоторых федеральных министров Президенту РФ не отключает их от работы Правительства РФ. Они принимают участие в заседаниях

[1] По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

Правительства и голосуют при принятии решений, выполняют поручения Правительства и несут коллективную ответственность за деятельность Правительства РФ.

Освобождает от должности (как и назначает на должность) Председателя Правительства только Президент РФ. Закон предусматривает всего два основания прекращения полномочий председателя Правительства: его собственное желание и невозможность исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий. Собственное желание Председатель Правительства изъявляет в форме заявления об отставке. Невозможность исполнения полномочий может быть вызвана различными причинами - тяжелая или продолжительная болезнь, смерть, наличие фактов, компрометирующих Председателя Правительства, ненадлежащее исполнение им своих обязанностей. О прекращении полномочий председателя Правительства Президент РФ обязательно должен уведомить Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Такое уведомление должно быть произведено без излишних отлагательств в день принятия решения. Поскольку члены Правительства, назначаются на должность и освобождаются от должности по предложению Председателя Правительства, то прекращение полномочий (освобождение от должности) Председателя Правительства влечет отставку всего Правительства. Однако на практике могут возникнуть и иные ситуации, когда для временного исполнения обязанностей Председателя Правительства необходим другой человек. Основания замещения Председателя Правительства иным лицом: временное отсутствие Председателя Правительства и освобождение его от должности. В обоих случаях обязанности Председателя Правительства будет исполнять его заместитель. Временное отсутствие Председателя Правительства. Причины такого отсутствия могут быть разными: болезнь, отпуск и т.д. Определение конкретного заместителя, призванного исполнять обязанности Председателя Правительства в случае его временного отсутствия, должно производиться в соответствии с распределением обязанностей между

заместителями, составленным в письменной форме. Порядок определения кандидатуры заместителя, исполняющего обязанности Председателя Правительства в период с момента освобождения от должности прежнего Председателя Правительства до назначения нового Председателя. Конкретную кандидатуру назначает Президент. Он ограничен в выборе только кандидатурами заместителей прежнего Председателя Правительства. Если же Президент не назначает Исполняющего обязанности, то Президент может воспользоваться предоставленными ему п. "б" ст. 83 Конституции РФ полномочиями самостоятельно председательствовать на заседаниях Правительства. Исполняющий обязанности Председателя Правительства не может быть назначен на постоянной основе. Законом установлен максимальный срок в 2 месяца.

Заместителей председателя Правительства и федеральных министров может назначать на должность только Президент Российской Федерации, однако выбор Президентом осуществляется из кандидатур, предложенных Председателем Правительства РФ.

Относительно освобождения от должности указанных лиц, закон определяет всего два основания: предложение Председателя Правительства об освобождении от должности конкретного заместителя Председателя или федерального министра, или согласие президента с поданным данными лицами заявлением об отставке[1].

[1] Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" - ООО "Новая правовая культура", 2007 г. – С. 44-47.

2 Полномочия Правительства Российской Федерации

Как высший орган федеральной исполнительной власти Правительство Российской Федерации наделено довольно широкими полномочиями. Эти полномочия, в отличие от полномочий правительств многих зарубежных стран, определяются Конституцией (Основным законом) Российской Федерации и федеральными законами. В определении объема полномочий федерального правительства отражается федеративной устройство российского государства, так как в этих условиях проводится разделение компетенции между Российской федерацией (органами исполнительное власти) и ее субъектами (органами исполнительной власти субъектов). То есть федеральное правительство принимает решения по вопросам, отнесенным конституцией к ведению федерации и совместному ведению федерации и ее субъектов. Правительство Российской Федерации вправе делегировать осуществление части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, если они не отнесены законодательством к исключительным полномочиям правительства, а также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий или принимать осуществление части их полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации. Полномочия федерального правительства охватывают по существу все сферы жизни и деятельности общества.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются федеральному правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных им задач. В случае необходимости федеральное правительство вправе учреждать организации. Образовывать координационные, совещательные или иные органы при правительстве. Задачи и полномочия таких организаций и органов определяются федеральным правительством при их создании.

В рамках общих полномочий Правительство Российской Федерации в установленных пределах:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- 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 предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

В сфере экономики Правительство Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;

- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

Следующий блок полномочий Правительства составляют вопросы, относящиеся к социально-культурной сфере. Согласно ч.1 ст.114 Конституции РФ Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения экологии. Осуществляя свои функции в названных и других отраслях социально-культурной сферы, Правительство в соответствии с полномочиями в конкретных отраслях социально-культурного строительства выполняет большой объем деятельности по руководству и управлению ими. Более конкретно полномочия Правительства определяются в соответствующем федеральном законодательстве об указанных отраслях.

Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере культуры, науки, образования. Правительства Российской Федерации:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки
- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единое государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение, как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Правительства Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий См.ст.18 гл.3 Федерального государственного закона О Правительстве РФ.

К числу полномочий Правительства Российской Федерации отнесено управление федеральной собственностью. Федеральная государственная собственность и управление ею находится в исключительном ведении Российской Федерации. Пункт «д» статьи 71 Конституции РФ определяет, что к федеральной государственной собственности отнесены государственные промышленные предприятия.

Полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации. Правительство Российской Федерации:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

При характеристике компетенции Правительства Российской Федерации следует иметь в виду полномочия Президента в военной области. Президент РФ является Верховном Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину РФ. Назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Принадлежащие Президенту названные и другие полномочия как бы предопределяют характер компетенции Правительства как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего многообразные функции и более конкретные полномочия в области обороны, определенные как

в самой Конституции, так и в законодательстве по военно-оборонным вопросам.

Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению государственной безопасности. В том числе в области контрразведки и внешней разведки[1], по нормальному функционированию государственной границы[2].

Согласно Конституции, Правительство Российской Федерации осуществляет меры по реализации внешней политики РФ. Правительство заключает межправительственные соглашения, принимает меры по выполнению международных договоров РФ. Однако основные направления внешней политики определяет Президент РФ. Он осуществляет внешней политикой РФ. Ведет переговоры и подписывает международные договоры, осуществляет ряд других важных полномочий. Президенту подведомственно Министерство иностранных дел РФ. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере внешней политики и международных отношений:

- осуществляет руководство в сфере обеспечения отношений Российской Федерации с иностранными государствами, международными организациями;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации. Обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам;
- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территорий;

---

[1] О внешней разведке: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // Российская газета. № 9.1996. 17 января.

[2] О Государственной границе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1997 г. № 4730-1(в ред. от 3 июля 2016 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 15 июля 2016 г.) // Российская газета. № 84.1993. 4 мая.

- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международно-технического и культурного сотрудничества.

Необходимо выделить также компетенцию правительства в области внешнеэкономической деятельности и таможенного дела. В пределах своей компетенции Правительство регулирует осуществление экспорта и импорта. Выдачу лицензий на экспорт сырьевых ресурсов. Устанавливает ставки таможенных пошлин. В ведении Правительства находятся Министерство внешних экономических связей и Государственный таможенный комитет. Федеральная служба по валютному и экспертному контролю - федеральные органы исполнительной власти. Через которые Правительство реализует свои функции в сфере внешнеэкономической деятельности.

Одним из основных направлений деятельности Российской Федерации является осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности предопределяют и полномочия Правительства по охране всех закрепленных в Конституции форм собственности.

3 Проблемы организации и функционирования Правительства РФ

Основной организационной формой деятельности Правительства являются заседания — очередные и внеочередные. Очередные заседания проводятся не реже одного раза в месяц по утвержденному плану в определенный день недели (как правило, по четвергам). На заседаниях Правительства обязаны лично присутствовать все его члены. Заседание считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства.

На заседаниях Правительства вправе присутствовать представители палат парламента, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, прокуратура РФ, Счетной палаты, Центрального банка. Помимо них в заседаниях участвуют с правом совещательного голоса руководители или заместители руководителей других федеральных органов исполнительной власти, а также представители тех государственных органов и организаций, вопросы деятельности которых будут рассматриваться. Список приглашенных лиц утверждается руководителем аппарата Правительства.

Председательствует на заседании Правительства Председатель Правительства, а в период его отсутствия один из заместителей в соответствии с распределением обязанностей. В соответствии со ст. 83 Конституции председательствовать на заседаниях Правительства имеет право Президент. Обычно это происходит один раз в год на расширенном заседании Правительства, посвященном итогам социально-экономического развития страны, т.е. это право скорее является элементом конституционной традиции и не имеет ничего общего с ежедневной управленческой деятельностью.

Заседания Правительства проводятся публично с освещением в средствах массовой информации. По решению Правительства отдельные заседания могут быть объявлены закрытыми, если на них предполагается рассмотрение вопросов, имеющих отношение к государственной тайне. Подготовка материалов к

такому заседанию, допуск на заседание, оформление протоколов и принимаемых решений осуществляется с соблюдением установленных правил работы с секретными документами и режима секретности.

Исключительно на заседаниях Правительства рассматриваются:

проекты федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении;

вопросы кредитно-денежной политики и обороты государственных ценных бумаг;

проекты федеральных целевых программ;

проекты федеральных законов, вносимые Правительством в Государственную Думу;

вопросы заключения подлежащих ратификации международных Договоров;

соглашения, заключаемые с органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче осуществления части полномочий;

рабочие органы Правительства (образуются президиум Правительства, комиссии и советы);

утверждаются положения о министерствах и других федеральных органах исполнительной власти, территориальных органах;

утверждаются регламент и положение об аппарате Правительств.

Этот перечень Правительство вправе дополнить по своему усмотрению и рассматривать на заседаниях иные вопросы, имеющие общегосударственное значение, требующие коллективного обсуждения и согласованного решения.

Решения, принятые на заседании Правительства, оформляются протоколом в течение суток после проведения заседания, который подписывается председательствующим на заседании. Протокол заседания и выписки из него рассылаются всем членам Правительства, а также государственным органам, организациям и должностным лицам — исполнителям соответствующих решений.

Ежедневная управленческая деятельность Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров состоит в систематическом проведении совещаний на которых рассматриваются вопросы выполнения программ и планов социально-экономического развития, принимаются решения по оперативным вопросам. Председатель Правительства и его заместители руководят деятельностью подведомственных им исполнительных органов, рассматривают и решают конкретные вопросы, дают поручения, разрешают возникающие разногласия.

Значительная часть этой работы связана с изучением проектов правительственных решений, служебных и аналитических записок, обращений различных организаций, требующих соответствующей резолюции. Много времени занимает выполнение представительской функции, участие в работе различных съездов, конференций, круглых столов, торжественных собраний, оглашение на них официальной позиции Правительства по тому или иному вопросу. Члены Правительства представляют Российскую Федерацию в международных и межгосударственных организациях, проводят международные переговоры.

Члены Правительства ведут прием граждан, представителей организаций, трудовых коллективов в соответствии с графиком, утверждаемым Председателем Правительства.

Координационные органы Правительства — комиссии формируются на представительной основе для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенных задач в сфере государственного управления экономикой, жизнеобеспечения населения. Совещательные органы Правительства — советы создаются на представительной основе для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, носящих рекомендательный характер. Комиссии и советы могут иметь статус правительственных, межведомственных.

Правительство создает, реорганизует и ликвидирует комиссии и советы, назначает их руководителей, утверждает персональный состав и определяет

компетенцию, закрепляемую в положениях об этих органах. Возглавляют комиссии и советь; Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, а в их состав входят руководители или заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, которые лично участвуют в заседаниях без права замены. В состав комиссий и советов могут включаться представители органов исполнительной власти субъектов Федерации, иных государственных органов, организаций, ученые, специалисты, общественные деятели.

Решения комиссий и советов обязательны для органов и организаций, представители которых входят в их состав, и оформляются в виде протоколов заседаний, выписки из которых доводятся до сведения конкретных исполнителей. Если определенный вопрос требует издания постановления или распоряжения Правительства, то рабочая группа готовит соответствующий проект.

К организационным формам работы Правительства относится также деятельность представительств Правительства, которые могут функционировать в виде территориальных органов Правительства, представительств Правительства в других органах государственной власти и представителей Правительства в международных организациях.

В конституционной практике России был только один пример создания Правительством своих территориальных органов — представительство Правительства в Чеченской Республике, которое функционировало с 1996 по 2000 г, координируя работу различных федеральных органов исполнительной власти. Представительства Правительства в других федеральных органах государственной власти организованы в виде деятельности полномочных представит елей Правительства в палатах парламента, в Конституционном Суде, Верховном Суде и Высшем Арбитражном Суде.

Кроме того, Правительство вправе создавать органы при Правительстве, специально уполномоченные осуществлять регулятивные, Регистрационные и контрольные функции и полномочия. В качестве примера можно назвать Государственную хлебную инспекцию при Правительстве.

Для обеспечения деятельности Правительства, организации контроля за выполнением его решений органами исполнительной власти образуется аппарат Правительства. Возглавляет его руководитель, который может занимать государственную должность заместителя Председателя Правительства или федерального министра.

Основные функции аппарата Правительства:

организационно-методическая (подготовка и проведение заседаний, совещаний, переговоров, приема граждан, иных протокольных мероприятий);

справочно-аналитическая (подготовка статистических, информационных материалов, обобщение правоприменительной практики);

экспертно-консультативная (подготовка проектов решений Правительства, дача заключений на проекты федеральных законов, указов Президента);

информационная (обеспечение соблюдения законодательства о средствах массовой информации, о государственной тайне, режимов секретности);

координационная (обеспечение взаимодействия Правительства с палатами парламента, администрацией Президента, высшими судебными органами);

контрольно-проверочная (получение и обработка информации о выполнении решений, поручений, резолюций членов Правительства).

Аппарат Правительства является вспомогательным государственным органом. Все сотрудники аппарата, за исключение руководителя, занимающие государственные должности, относятся к федеральным государственным служащим, призванным обеспечить исполнение членами Правительства своих полномочий. Безусловно, в аппарате трудятся и работники, не занимающие государственные должности, так называемый вспомогательно-технический персонал.

Следует отметить, что, во-первых, фактически аппарат Правительства организует деятельность только Председателя Правительства, его заместителей и иных правительственных органов; работа федеральных министров обеспечива-

ется государственными служащими центральных аппаратов федеральных министерств; во-вторых, аппарат Правительства предназначен для обеспечения политико-административной властной деятельности Правительства. Иные виды обеспечения — материально-техническое, транспортное, медицинское, в области связи решаются другими государственными органами, в том числе Управлением делами Президента.

В отличие от иных федеральных органов исполнительной власти Аппарат Правительства не вправе издавать нормативные правовые акты, индивидуальные акты, обязательные для неподчиненных ему граждан и организаций, не обладает регулирующими, контрольно- надзорными и юрисдикционными полномочиями. Его контрольные функции ограничены констатацией тех или иных фактов, обстоятельств и не обеспечены возможностью принудительного воздействия.

Структура аппарата включает в себя руководство (руководитель и его заместители), секретариаты Председателя Правительства, его заместителей, руководителя аппарата Правительства, департаменты по отраслям и сферам государственного администрирования, управления, отделы полномочных представителей Правительства в палатах парламента и высших судебных органах[1].

[1] О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г № 260 (в редакции от 13 мая 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

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 гоударственной 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 членов 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 и контроль за их исполнением органами исполнительной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 23.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2 О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2- ФКЗ (в редакции Федерального конституционного закона от 28 декабря 2016 г.) // Российская газета. № 245.1997. 23 декабря.

3 О преобразовании и реорганизации Совета Министров - Правительства РФ: Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. № 2277 // Российская газета. № 238. 1993. 28 декабря.

4 Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. №1185 (с изм., внес. Указом Президента РФ от 26 ноября 2001 г. №1360) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №7. Ст. 697.

5 О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. №636 (в ред. от 1 ноября 2013 г.) // Российская газета. №569. 2012. 22 мая.

6 О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г № 260 (в редакции от 13 мая 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

Судебная практика

7 По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

8 Авакьян С.А Современные проблемы организации публичной власти // Юстицинформ. 2014

9 Барабашев А.Г. Парламент и правительство в Российской Федерации // Конституционный строй России. Вып. II. М., 2012.

10 Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России в трёх томах. // Профессиональное образование. М., 2014. Т.1

11 Бобылев А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. // Право и государство. М., 2013.

12 Бутаков А.В. Российская система разделения властей: Традиции и новации // Правоведение. 2011. № 1

13 Горшкова Н.Г. Понятие и сущность механизма осуществления исполнительной власти // Актуальные проблемы правопорядка. М., 2002.

14 Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России. //Издательский дом Дашков и К, М., 2014.

15 Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Конституционное право России в вопросах и ответах. // Эксмо-Пресс, М., 2012.

16 Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. М., 2013.

17 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. //: Юрист, М., 2013.

18 Краснов М.А. Исполнительная власть: проблемы организации. М., 2006.

19 Сарсембаев А. С. Проблемы функционирования и ответственности правительства российской федерации: фактическая реализация полномочий и пути решения // Юридические науки. №17-1. 2013.

20 Трушинская И.А. Современные проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти федерального уровня // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 4(219).