Оглавление

# Введение

Глава 1. Исполнительная власть и правовой статус органов исполнительной власти

* 1. Понятие исполнительной власти
  2. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти
  3. Виды органов исполнительной власти

Глава 2. Главы государств как субъект исполнительной власти

2.1 Монарх как глава исполнительной власти

2.2 Президентство

2.3 Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Глава 3. Правительство в системе органов исполнительной власти

3.1 Понятие правительства и его положение в системе органов государственной власти

3.2 Состав и внутренняя структура правительства

3.3 Формирование правительства

3.4 Порядок работы правительства

3.5 Ответственность правительства

3.6 Правительство Российской Федерации

Заключение

Библиография

Приложение 1.

Введение

Исполнительная власть является самостоятельной и независимой в той же мере, что и две другие ветви власти – законодательная и судебная. Установленные конституционными и законодательными нормами полномочия органов исполнительной власти присуще только ей, и ни один орган не имеет права вторгаться в ее компетенцию.

«Система органов исполнительной власти ориентирована, прежде всего, на реализацию законов и решений, принимаемых федеральным Собранием, решения референдумов, указы Президента РФ, а также нормативно-правовые акты субъектов Федерации. Таким образом, основная функция органов исполнительной власти, которая и предопределяет ее название, состоит в организационной, управленческой деятельности, направленной на исполнение (осуществление) правовых актов, принятых законодательной ветвью власти».1

Другими важнейшими функциями органов исполнительной власти являются:

* охрана общественного порядка и обеспечение национальной безопасности;
* регулятивно – управленческая, связанная с руководством отраслями производственной и социально-культурной сферы;
* обеспечение прав и свобод граждан. Однако данные функции не могут быть реализованы без наличия следующих вспомогательных функций;
* нормотворческий, заключающейся в издании органами исполнительной власти нормативных актов;
* оперативно-исполнительной, состоящей в том, что указанные органы обеспечивают реализацию правовых норм, содержащих как в законах, так и подзаконных актах;
* юрисдикционной, воплощающейся в том, что органы исполнительной власти могут применять административные, материальные, дисциплинарные и финансовые санкции к гражданам и работникам аппарата государственного управления, совершившим правонарушения.

Кроме того, осуществление указанных задач и функций предполагает взаимодействие, сотрудничество всех институтов власти.

Органы исполнительной власти имеют ряд особенностей, отличающих их от других видов государственных органов. Эти властные учреждения представляют собой самую большую часть государственного аппарата. По составу и количеству их намного больше, чем законодательных (представительных) и судебных органов. Органы исполнительной власти – самая мобильная часть государственного аппарата, чаще других претерпевающая изменения и реформы. В этом заключается актуальность выбора данной темы.

Объектом исследования данной курсовой работы является исполнительная власть, а предметом – исполнительные органы власти.

Структура работы.

Данная курсовая работа состоит из:

* введение
* 3 главы
* заключение
* библиография
* приложение

Глава 1. Исполнительная власть и правовой статус органов исполнительной власти

1.1 Понятие исполнительной власти

«С точки зрения концепции разделения властей исполнительной власти – это власть по выполнению законов, по реализации их в жизни любыми законными мерами, включая принуждение. Однако ни в прошлом, ни тем более теперь исполнительная власть не замыкается только на выполнение законов. Для исполнения необходимы организационные меры, распорядительная деятельность, издание индивидуальных и нормативных правовых актов. В современных условиях исполнительная власть является все чаще исполнительно-распорядительнй, выступает как организующая деятельность государства. Все эти аспекты составляют собственно управленческую деятельность государства, является ее наиболее отчетливым выражением».2

Чтобы осуществить свои задачи, в государственном аппарате, «во-первых, необходимы особые структуры. Исполнительная власть обладает наиболее разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих в центре и на местах. Во-вторых, для этого необходима исполнительная вертикаль. В отличие от законодательных и судебных органов государства, которые, конечно, связаны определенной субординацией (законы федерального парламента по предметам ведения федерации и по предметам совместного ведения обязательны для субъектов федерации, а вышестоящий суд вправе отменить решение нижестоящего суда), органы исполнительной власти подчинены строгой иерархии, основанной на подчинении»3. Они вправе непосредственно обязывать подчиненные органы, указывая им, как следует действовать, как именно решать тот или иной вопрос, чего не вправе делать органы законодательной, судебной власти или органы местного самоуправления, обладающие определенной автономией (они не вправе давать указания нижестоящим органам местного самоуправления).

«Иерархия предполагает, что исполнительную власть возлагает одно должностное лицо или один орган. Таким лицом может быть монарх, что записано в конституциях (например, Марокко) или установлено конституционными обычаями (Великобритания), или президент (конституция США)»4. Наделе, в парламентарных монархиях и парламентарных республиках исполнительная власть принадлежит правительству, и все больше концентрируется в руках премьер-министра. Именно он, как лидер победившей на выборах партии, подбирает себе кабинет (Великобритания), а иногда назначает и увольняет министров без утверждения парламента (Германия). В полу президентских республиках по конституции исполнительная власть может принадлежать правительству, но на деле ее реально возглавляет президент. Однако в условиях, когда существует «разделенное правление» (Франция в прошлые периоды и вновь с 1997 г.), ее основным ядром становится правительство, хотя и президент сохраняет значительную долю власти, которой наделяет его конституция. В президентских республиках (США, многие страны Латинской Америки) исполнительная власть принадлежит президенту, который делегирует ее подчиненным органам и должностным лицам. Органам, возглавляющим исполнительную власть, часто на деле является правительство. Так всегда бывает в парламентарных республиках и парламентарных монархиях. Конституция России 1993 г. также устанавливает, что исполнительная власть принадлежит правительству, хотя на деле ее осуществляет президент.

«В связи с уложением задач управления и по субъективным причинам исполнительная власть склонна к неоправданному расширению своего аппарата, его разбуханию, бюрократизму, коррупции (подкупу чиновников), что имеет место и в современной России»5. Борьба с этим злом затруднена. Нужны многие слагаемые, чтобы добиться успехов в демократизации аппарата управления, ликвидации коррупции.

В своем стремлении уйти из-под контроля исполнительная власть нередко вступает в противоборство с законодательной и судебной. Противоречия между этими ветвями власти есть всегда, они время от времени возникают и в демократическом государстве, разрешаясь на правовой основе.

1.2 Понятие и правовой статус органов исполнительной власти

«Под органами исполнительной власти как ветви государственной власти следует понимать политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера. Орган исполнительной власти является учреждением, обособленным:

а) организационно. Он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением;

б) функционально. Его главное назначение – осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций;

в) юридически. Данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа »6.

Понятие органов исполнительной власти производно от принципа разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти, связано с самой ее сутью настолько, что часто такие органы сами по себе не без оснований признаются исполнительной властью.

«С одной стороны, органы исполнительной власти – это разновидность органов государственной власти, с другой, – субъекты именно исполнительной власти, призванные обеспечивать ее формальную и фактическую реализацию»7. Они осуществляют специфическую по своему содержанию и методам государственную деятельность – государственное управление, являясь, следовательно, также органами государственного управления.

Органы исполнительной власти своей государственной природой отличаются от органов исполнительной власти местного самоуправления, а по функциональному назначению – от органов других ветвей государственной власти, а также от организаций, которые, как таковые, не являются субъектами управления (государственных предприятий, учреждений).

«Правовое положение органов исполнительной власти во многом предопределяется тем, что они в своей основе (особенно федеральные) все в большей степени становятся органами политического руководства в установленных сферах, ибо их функции государственного управления в принципе отделены от функций непосредственного управления хозяйственной и иной деятельности предприятий, учреждений и организаций»8.

Положение Конституции Российской Федерации относительно органов исполнительной власти весьма лаконичны. Они не дают полного представления об их сущности, основах правового статуса и системе. Эти вопросы решаются с помощью правовых норм, рассредоточенных по значительному числу нормативно-правовых актов и, пока еще, с ненадлежащей полнотой.

«Основы современного правового статуса органов исполнительной власти в целом могут быть охарактеризованы незначительным числом общих позиций. Исходным является тот факт, что, представляя собой одну из ветвей единой государственной власти, они пользуются относительной юридической самостоятельностью в осуществлении исполнительной власти и в отношениях с субъектами представительной и судебной властей»9.

Взаимодействие органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами является необходимым условием нормального функционирования государства. Оно осуществляется в различных организационных формах (согласительные комиссии, заслушивание информации должностных лиц органов исполнительной власти на заседаниях представительных органов и т.д.). «В палатах Федерального Собрания и Конституционном Суде Российской Федерации, а в указанных палатах – также представители Правительства»10.

«Однако органы исполнительной власти самостоятельны, осуществляя специфический вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является, как уже отмечалось, исполнительной и распорядительной»11. В соответствии с законодательством эти органы обладают государственно-властными полномочиями, в том числе по изданию правовых актов и их реализации. В целом они наделены широкими полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Но они самостоятельны только в пределах, очерченных правом. К ним не применяется принцип «разрешено все, что не запрещено».

«Слабым местом в статусе органов исполнительной власти является неопределенность их ответственности за неблагоприятные последствия их деятельности»13.

1.3 Виды органов исполнительной власти

Данные органы можно классифицировать по ряду признаков и прежде всего в зависимости от государственного устройства, организационных форм, характера компетенции, порядка решения подведомственных вопросов (Приложение 1).

«В соответствии с федеративным государственным устройством различаются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области и автономных округов.

По организационно-правовым формам различаются:

а) правительства; б) советы министров, имеющие статус правительства; в) министерства; г) государственные комитеты; д) комитеты; е) службы; ж) главные управления, управления; з) инспекции; и) агентства; к) департаменты; л) администрации; м) мэрии; н) отделы и др.»13.

Организационные формы органов исполнительной власти сами по себе не всегда определяют их место, назначение, характер компетенции, принципы, лежащие в основе порядка разрешения подведомственных им дел. Часто эти параметры закрепляются в нормативно-правовых актах, устанавливающих правовой статус тех или иных органов.

По общему правилу, правительства, советы министров, министерства, государственные комитеты образуются на уровне Российской Федерации, республик. Но в настоящее время, министерства созданы в других субъектах Российской Федерации (Москве, Санкт-Петербурге и др.). Органы исполнительной власти других организационных форм создаются и действуют на различных уровнях. На базе действующих нормативно-правовых актов по организационным формам сложно определить функциональное назначение, компетенцию и организацию работы органов одной и той же формы. Ее выбор нередко является произвольным.

Действующие нормативно-правовые акты, касающиеся организационных форм органов исполнительной власти, имеют тот недостаток, что к органам относят иногда образование, ими не являющиеся. Нередко одну и ту же форму имеют органы исполнительной власти и их структурные подразделения.

«По характеру компетенции выделяются органы общей, отраслевой, межотраслевой и внутриотраслевой компетенции.

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там экономическое, социально-культурное развитие. К ним относятся правительства, администрации субъектов Российской Федерации и др.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подведомственными им отраслями, например, Министерство путей сообщения, Министерство здравоохранения и др.

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления»14. Среди них своим статусом выделяются органы, оказывающие руководящее воздействие на группы специализированных отраслей (комплексы), выполняя различные функции; органы, выполняющие специализированные функции межотраслевого значения; органы, выполняющие функции по определенным проблемам.

Органы внутриотраслевой компетенции руководят в рамках отраслей порученными участками работ.

«По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы. Коллегиальные органы – организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам компетенции данных органов. В коллегиальных органах решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение, за руководство порученными участками работы. Коллегиальными являются правительства, многие государственные комитеты и др.

Единоначальными являются органы, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю»15. Единоначальными могут быть органы как общей, так и отраслевой компетенции (министерства, администрации краев, областей и т.д.).

Глава 2. Главы государства как субъекты исполнительной власти

2.1 Монарх как глава исполнительной власти

Порядок престолонаследия. Монархическая форма правления до сих пор широко распространена в мире, приблизительно пятая часть государств являются монархами. Во всех монархических государствах, независимо от их форм, считается, что монарх обладает исполнительной властью (наряду с другими полномочиями), хотя в подавляющем большинстве стран (в парламентарных странах) он такой власти реально не имеет.

По общему правилу, монарх занимает свой пост по наследству. Исключения очень редки. Лишь при прекращении династии происходят выборы нового монарха.

«Персональные системы наследования основаны на принципе первородства и имеют несколько разновидностей: 1) салическая, когда наследуют только мужчины;2) кастильская, когда могут наследовать женщины (дочери), но мужчины (сыновья) имеют преимущества, они наследуют трон, если даже дочь старше. Этот принцип применяется и к другим наследникам династии, имеющим равные права на престол, если у покойного монарха нет детей;3) австрийская, когда женщины могут наследовать, если во всех поколениях династии нет мужчин. Эта система в современных условиях практически не действует; шведская, когда мужчины и женщины наследуют трон на равных условиях по праву первородства»16.

Положение монарха в государственном механизме и его роль в жизни страны. В отличии от других должностных лиц монарх – лицо неприкосновенное. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск. За действия монарха по управлению государственными делами ответственность несут его министры. В абсолютных (полуабсолютных) монархиях султан (король и др.) фактически законодательствуют. В других монархиях он издает указы (рескрипты и др.), имеющие силу закона и почти всегда имеет право вето по отношению к законам, принятым парламентом. Это вето считается абсолютным, но монарх по традиции вето совсем не использует или почти не использует. Новые конституции ряда стран и юридически лишают монарха право вето. Свои акты в парламентарных монархиях монарх может издавать только с согласия правительства.

«В соответствии с конституцией монарх назначает правительство. В абсолютных (полуабсолютных) и дуалистических монархиях он делает это по своему усмотрению, хотя фактически учитывает ситуацию в стране. В парламентарной монархии король не определяет состав правительства. Его формирует партия (коалиция партий), обладающая большинством мест в нижней палате парламента. Монарх лишь подписывает соответствующий документ о назначении правительства, который представляет ему лидер партии большинства»17. Только в крайне редких ситуациях, когда в парламенте нет явного партийного большинства, существует раскол, разногласия в партии большинства относительно кандидатуры премьер-министра, король сам назначает эту кандидатуру, поручая ей формировать правительство.

2.2 Президентство

Структура президента. «Институт президентства (президентуры) в различных странах имеет три формы: индивидуальную, коллегиальную и смешанную. Первая характерна для подавляющего большинства стран всех континентов (президенты Франции, России, ЮАР, Бразилии и т.д.). Вторая в виде президиума высшего представительного органа (Президиум Верховного Совета в России), президиум (президентства) республики, государственного совета существовала в странах тоталитарного социализма до 90-х гг. Смешанная форма возникла первоначально в Китае в 1954 г. и была связана с именем Мао Цзэдуна»18.

Каждая из трех форм президентства имеет свои положительные и отрицательные стороны. «Институт единоличного президента характеризуется своей определенностью, он исключает распыленность полномочий главы государства, концентрирует их. Но единоличный президент, даже, выступая сначала как рьяный демократ, в самом качестве «единоличия» содержит зародыши авторитаризма»19. Эти зародыши могут получить благоприятную почву для гипертрофированного роста, если этому благоприятствуют личные качества президента, сложная, а то и критическая ситуация в стране, вынуждающая президента действовать неординарно. Это мы хорошо видим на примере России.

«Коллегиальная президентура, принятая в странах тоталитарного социализма, на самом деле не осуществляла свои функции. Это был лишь формально высший орган государства. На деле все важнейшие государственные решения принимались узким кругом руководителей коммунистической партии – политбюро (решение о военном вмешательстве СССР в Афганистане в 70–80-х гг. принял еще более узкий круг лиц – четыре человека из политбюро). При военных режимах коллегиальное президентство недолговечно»20. В демократическом государстве такая структура главы государства может затруднить принятие решений, а некоторые полномочия президента коллегией просто трудно выполнять. Последняя задача упрощается, если параллельно существует единоличный президент и коллегиальный орган, выполняющий важнейшие функции президентства, но все прежние недостатки коллегиальности сохраняются и даже возрастают: определенное «перетягивание каната» власти возможно не только внутри коллегии, а и между различными органами – президентом и постоянно действующим коллегиальным органом.

Наиболее подходящей является, видимо, форма смешанной президентуры. С одной стороны, она отвечает определенным традициям, облегчает осуществление многих функций главы государства, которые выполняются в персональном качестве, с другой – содержит в себе плюсы коллегиальности.

Разумеется, ни одна форма не является абсолютной. Многое зависит от условий страны и немало – от личности президента или председателя коллегиального органа, состава последнего.

Условия для должности президента. Для членов коллегиальной президентуры каких-либо особых условий не предусматривается. Военный совет создается вообще вопреки всяким конституционным нормам, в других случаях в состав постоянного действующего коллегиально органа может быть избран любой член парламента.

Для индивидуальной президентуры, напротив, конституции устанавливают определенные условия. «К их числу относятся: гражданство данного государства, наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста. В редких случаях устанавливается предельный возраст – 65 лет (одно время это было в России). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в стране (в России – 10 лет). В ряду случаев требуется, чтобы кандидат не был натурализованным гражданином, а уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан»21. Есть и другие условия.

«При прямых выборах президента гражданами государства кандидат может быть выдвинут группой избирателей (например, в России – 100 человек), но для регистрации в качестве кандидата необходимо собрать большое количество «подписей поддержки» граждан: в России – 1 млн., причем с определенным распределением их по субъектам Федерации. Кроме того, при прямых выборах кандидат выдвигается политическими партиями (США), избирательными объединениями (Россия). Если выборы президента непрямые (специальной избирательной коллегией, парламентом и др.), то граждане не выдвигают кандидатуры и не собирают подписи. В этом случае кандидаты выдвигаются политическими партиями или определенным количеством парламентариев»22.

Полномочия и обязанности президента. Полномочия президента сформулированы однотипно в различных республиках. На деле, в их реальном осуществлении существует огромная разница в президентских, полупрезидентских и парламентарных республиках. В последних, как отмечалось, полномочия президента реализуют правительство и, прежде всего, премьер-министр, советам которого президент следует (иногда в соответствии с конституцией или обычаем, чаще – в соответствии со сложившейся расстановкой сил между ветвями власти и политических сил в стране). По конституциям (но зачастую не на практике) «Президент обычно обладает следующими полномочиями.

1. Полномочия по представительству государства вовне и внутри страны. В этом качестве он назначает дипломатических представителей в другие государства или международные организации, назначает своих представителей в субъекты федерации в федеративных государствах (например, полномочных представителей президента в субъектах Федерации в России), выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между субъектами федерации, федерацией и субъектом.
2. Полномочия в отношении парламента и осуществлении парламентом законодательной власти. Президент назначает дату выборов в парламент (в соответствии с установленными конституцией сроками, его выбор заранее фиксирован), созывает сессии парламента (во многих странах дата созыва определена конституцией), распускает парламент в определенных обстоятельствах, промульгирует законы (подписывает, удостоверяет и дает распоряжение исполнять закон), обладает правом вето (только относительного), которое может быть преодолено парламентом (в ряде стран – квалифицированным большинством голосов в каждой из палат, иногда – простым большинством конституционного состава каждой палаты, в некоторых странах – на совместном заседании палат и т.д.).
3. Полномочия по формированию других высших органов государства. Президент назначает правительство самостоятельно, но предложению лидера партии большинства в парламенте, в результате избрания премьер-министра в парламенте и по его предложению.
4. Полномочия в сфере нормотворческой деятельности. Президент издает нормативные и ненормативные правовые акты (указы, декреты, декрет законы), в том числе имеющие силу закона.
5. Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Президент вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (чрезвычайное положение объявляется только на определенный срок, обычно не более 1–2 месяц, и под контролем парламента, правда, парламент может продлить установленный срок).
6. Полномочия по распоряжению вооруженными силами. Президент отвечает за безопасность государства. Он является главнокомандующим, назначает высший командный состав армии, флота, внутренних войск, присваивает высшие воинские звания.
7. полномочия в сфере статуса личности. Президент вправе принимать лиц в гражданство данного государства, разрешать выход из гражданства. Смягчать наказания, предоставлять помилование, он награждает орденами, медалями, присваивает почетные звания и т.д.»23.

При президенте действуют различные совещательные органы, помогающие ему выполнять свои полномочия. Особенно много таких органов при Президенте России.

«Обладая обширными полномочиями, президент несет некоторые обязанности, и подчиняется определенным запретам. Ему запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные виды оплачиваемой работы, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества. Он может заниматься литературной, научной, художественной деятельностью, но в некоторых странах он не может получать за это вознаграждения. Иногда на длительный срок (обычно более 15 дней) президент может покидать страну только с разрешения парламента. В некоторых странах президент на период президентства приостанавливает свою партийную деятельность, в других он продолжает быть активным лидером своей партии»24.

Ответственность президента. В отличии от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает не за всякое совершенное им деяние, не несет, например, административной ответственности, гражданскую ответственность он несет теоретически в полном объеме (в том числе за ущерб, причиненный его действиями государству), а уголовную – частично. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений. Формы ответственности могут быть неодинаковыми. «Во-первых, возможен импичмент. По существу, это политическая ответственность перед парламентом. Импичмент заключается в парламентском суде над президентом, но ответственность его заключается только в смещении с должности в случае установления вины»25. В дальнейшем судить президента за преступление будет суд общей юрисдикции как обычного гражданина. В России импичмент Конституцией крайне усложнен. Требуется создание особой комиссии, обязательно участие Конституционного и Верховного суда, установлен определенный период (3 месяца) для принятия решения. Если срок истек, импичмент считается несостоявшимся. Неудачной попытка импичмента была в России в 1993 г. В 1998 г. Государственная Дума в России начала процесс импичмента в отношении Президента.

Во-вторых, «возможно предание президента суду Конституционного суда. В этом случае речь идет опять-таки только об отрешение от должности, уголовное е наказание затем установит суд общей юрисдикции. Предает президента суду Конституционного суда опять-таки парламент. В-третьих, по постановлению парламента президента может судить особого рода суд, создаваемый только для этой цели. В-четвертых, президент может быть смещен на основе решения общегосударственного референдума. В-пятых, президент может быть смещен от должности парламентом за действия, направленные против демократического строя, целостности государства большинством в 3/5 голосов»26. Кроме того, имелись случаи добровольной и вынужденной отставки президента. В 1991 г. в связи с распадом СССР был вынужден уйти в отставку Президент СССР М. С. Горбачев. 21 августа 1998 года 248 депутатов Государственной Думы России (общее, конституционное число депутатов – 45) на внеочередном заседании этой палаты парламента приняли постановление, призывающее Президента России добровольно уйти в отставку.

Наряду с президентом во многих странах есть вице-президент. Он избирается обычно в паре с президентом (при едином голосовании избирателей) либо в редких случаях назначается президентом. Иногда президент назначает двух или даже трех вице-президентов. Вместе с тем, хотя и редко, возникают противоречия между президентом и вице-президентом. Обычно в этом случае последний уходит в отставку, но в России в 1993 году вице-президент А. Руцкой был смещен президентом Б. Ельциным, а в последствии Конституцией 1993 года должность вице-президента в России была упразднена.

2.3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.

«Статус Президента Российской Федерации определен Конституцией Российской Федерации. Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Хотя Президент определяет внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, он не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти»27. Тем не менее, основной удельный вес полномочий и их характер позволяют отнести его также к особым субъектам исполнительной власти.

Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти. Эти полномочия относятся к формированию организационной системы и к содержанию её функционирования.

«Президент Российской Федерации формирует Правительство Российской Федерации. Предусмотренное Конституцией Российской Федерации согласование Президентом с Государственной Думой имеет формально процедурный характер. Президент, в конечном счете, может назначить на эту должность свою кандидатуру. Президенту принадлежит право принимать или отклонять отставку Правительства Российской Федерации; определяя внешнюю внутреннюю политику, Президент тем самым оказывает законное влияние на различные стороны самого содержания деятельности Правительства Российской Федерации и всей системы исполнительной власти»28.

Именно этим обусловлено юридическая зависимость Правительства Российской Федерации не должен подменять органы исполнительной власти, представляющие собой самостоятельные звенья системы этой власти. Учрежден институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округов. Его цель – обеспечение единства государственной политики в деятельности органов исполнительной власти, повышение эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами указанных субъектов Российской Федерации.

Глава 3. Правительство в системе органов исполнительной власти

3.1 Понятие правительства и его положение в системе органов исполнительной власти

«Правительство обычно имеет название совета или кабинета министров (в некоторых странах для обозначения правительства используется термин «государственный совет», иногда оно официально называется «правительство»). Правительство традиционно рассматривается как создаваемый парламентом и президентом (иногда только парламентом или президентом) орган исполнительной власти, который должен организовывать выполнение законов, принятых парламентом»29. Кроме парламента и принимаемых им законов над правительством юридически стоит и (монарх, президент), хотя фактически это не всегда так. Правительство, министров юридически всегда назначает глава государства и теоретически оно обязано выполнять не только законы, но и декреты (указы) главы государства, а в президентской республике (если существует особый орган – правительство), в дуалистической и абсолютной монархии действительно делает это. Такова ситуация и в России.

Однако для того, чтобы исполнять законы, указы и особенно для того , чтобы организовать их исполнение, «необходима распорядительная деятельность правительства, осуществляемая им в разных формах, в том числе и путем издания правовых актов. Эти акты имеют подзаконный характер и по иерархии стоят ниже указов главы государства. Правительство – это организующий исполнительно распорядительный орган государственной власти, занимающий следующую ступень в иерархии государственных органов после парламента и президента. Это – коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство государственным управлением»30. Оно возглавляет всю администрацию государства, под его руководством находится государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела. Хотя правительство, премьер-министр, министры назначаются юридически актом главы государства, при некоторых формах правления наделе не глава государства руководит правительством, а правительство определяет публичную деятельность главы государства.

Правительство подчиняется закону. «Применяя закон, суд (суд общей юрисдикции, конституционный суд и др.) вправе принимать решения, обязывающие правительство, его членов, может привлекать их к уголовной, гражданской, иной ответственности за нарушение закона. Правительство е может принимать обязывающие решения в отношение суда. Оно обязано (прежде всего, через министерство юстиции) создавать необходимые условия для деятельности суда, повышать его авторитет, принимать меры (прежде всего через министерство внутренних дел, другие подчиненные органы) по выполнению судебных решений, к кому бы они ни относились»31.

3.2 Состав и внутренняя структура правительства

«Правительство состоит из председателя правительства (чаще всего это премьер-министр). В состав правительства входят заместитель или заместители председателя правительства (вице-премьер, иногда вице-президент), министры, руководящие отдельными министерствами (экономики, финансов, внутренних дел, здравоохранения и др.)»32. Нередко в ранге министра находятся председатели некоторых ведомств, комиссий, агентств, имеющих важное значение. «В состав правительства могут входить министры без портфелей (должностные лица, не руководящие министерствами, но выполняющие отдельные поручения премьер-министра и имеющие право решающего голоса на заседаниях правительства), младшие министры»33. В развивающихся странах нередко бывают министры координаторы или главы министры, курирующие группу родственных министерств (так было в Гвинее и Египте), а также министры, ведающие, управлением отдельных крупных регионов страны (в Малави, Сьерра-Леоне и др.). Преобладают в составе правительства министры, руководящие отдельными сферами общественной жизни. Эти сферы выделяются в зависимости от традиций страны и иногда бывают необычными.

Внутренняя структура правительства в разных государствах неодинакова. В странах, где имеет место влияние англосаксонской системы права различаются правительство и кабинет. «Правительство – это более широкий по составу орган, включающий министров, младших министров, некоторых других должностных лиц»34. В Великобритании в его состав входят 70-8 (до 95) человек, меньше в Индии, еще меньше в Австралии и Канаде. Но он не собирается на заседания, (часть его действует иногда лишь как так называемы тайный совет) и не принимает решений. Подлинным правительством является кабинет, а еще чаще – «внутренний кабинет» (более узкая часть кабинета). Кабинет составляется премьер-министром, который включает туда видных деятелей своей партии, имеющих министерский портфели. Обычно в состав кабинета входят министры обороны (военные министры), внутренних дел, финансов, иностранных дел, но иногда премьер-министр включает в состав кабинета министров, которые занимают менее ответственные министерские посты, но хорошо известные в партии. Обычно в кабинете состоит 18-20 человек, которые чаще всего заседают еженедельно или раз в две недели (иногда они созываются премьером по мере надобности), во «внутреннем кабинете» – 3-5 министров, он созывается чаще.

В странах континентального права (в частности, во Франции и находящейся под влиянием этой системы права странах) различают Совет министров и Совет кабинета. Первый из них – это министры, заседающие под председательством президента республики (официальные заседания), второй – министры, собравшиеся под руководством премьер-министра. На заседаниях Совета министров решаются наиболее важные дела, второй орган обсуждает оперативные вопросы и принимает по ним решения.

«Во многих странах в составе правительства образуются межведомственные комитеты и комиссии. В их числе комиссии по международным вопросам, по экономике, в России есть комиссия по оперативным вопросам. Некоторые комиссии (комитеты) возглавляет сам премьер министр, другие – его заместители»35.

3.3 Формирование правительства.

Правительство формируется неодинаковыми способами, которые зависят от формы правления. Во всех странах (кроме абсолютных и дуалистических монархий) новое правительство всегда назначается после выборов парламента и (или) президента. «В абсолютных или полуабсолютных монархиях, как в тех, где нет парламента, так и в тех, где предусмотрены (хотя распущены или не действуют) консультативные парламенты, правительство формирует по своему усмотрению монарх»36. Очень редко он берет себе пост премьер-министра и руководство некоторыми ведущими министерствами, но чаще назначает премьер-министром лиц из царствующей семьи – старшего сына, брата, племянника и т.д. «В дуалистических монархиях, как и в абсолютных, правительство формируется королем и несет ответственность пере ним. Однако существование парламента ведет к тому, что король учитывает расстановку сил в парламенте, влияние различных партий, хотя он и не обязан делать это. В парламентарной монархии, как и в рассмотренных выше формах, правительство обычно назначается актом главы государства»37. При данной форме правления состав и характер деятельности правительства зависит не от короля, а от парламента. Король вынужден назначить главой правительства лидера партии, победивший на выборах в нижнюю палату (однопалатный парламент), иначе правительство не получит после представления своей программы парламента вотума доверия и, следовательно, не будет утверждено парламентом. Формирование правительства в президентской республике аналогично дуалистической монархии. Министров назначает президент по своему выбору. Иногда президент вводит должность премьер-министра или поручает выполнение его обязанностей вице-президенту. Однако при данной форме правления премьер-министр остается лишь «административным премьером». Фактически руководителем правительства остается президент, который определяет политику правительства. Премьер-министр координирует работу ведомств, решает оперативные вопросы.

«В президентской республике государством управляет партия, победившая на президентских выборах: она имеет пост президента и должности министров. Некоторые сложности возникают лишь при «разделенном правлении», когда пост президента принадлежит одной партии, а большинство в парламенте находятся у другой. В парламентарной монархии и парламентарной республике способ формирования правительства в принципе одинаков»38. Главой правительства монарх (президент) назначает лидера партии, победившей на выборах в парламент. Назначенное премьер-министром лицо формирует и представляет его на утверждении парламента.

3.4 Порядок работы правительства

«Правительство принимает решение на заседаниях. Эти заседания проводятся при закрытых дверях, при открытии заседания иногда разрешается присутствовать представителям прессы. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках различаются два вида заседаний: официальные и неофициальные»39. На первых глава присутствует и иногда даже председательствует, но эти заседания в парламентарных монархиях и и республиках имеют во многом формальный характер: на них лишь оформляются решения, выработанные ранее на неофициальных заседаниях. Напротив, в полупрезидентских и президентских республиках, дуалистических монархиях, где фактическим руководителем правителем является глава государства, более важное значение, имеют официальные заседания, так как ни одно значимое решение не принимается правительством без участия главы государства. В тех президентских республиках, где нет должности премьер-министра, естественно не существует деления заседаний правительства на официальные и неофициальные: глава государства присутствует на всех заседаниях и руководит ими.

Решение принимается большинством голосов, но до голосования доходит редко. Принято даже говорить о «диктатуре» премьер-министра в парламентарных республики и монархии. Подбирая министров в состав правительства, его глава тем самым устанавливает определенную связанность поведения его членов: они вошли в правительство по приглашению премьер-министра, и хорошо помнят это.

3.5 Ответственность правительства

«За свою деятельность правительство несет ответственность: политическую, гражданскую и уголовную (речь идет об ответственности при исполнении служебных обязанностей, за другие, общеуголовные преступления, проступки, правонарушения члены правительства несут ответственность как обычные граждане в соответствии с законом). Политическая ответственность правительства или отдельных министров состоит в том, что они обязаны уйти в отставку при выражении вотума недоверия, резолюции порицания и т.п.»40. При солидарной ответственности уходит в отставку весь кабинет, при индивидуальной – только тот министр, которому выражено недоверие. Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, в одних странах решает сам кабинет, в других – парламент.

«Гражданская ответственность означает возмещение ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицам в результате деятельности правительства или министров, если при этом были нарушены законы. Возмещение осуществляется по решению суда в результате обращения потерпевшего в суд с гражданским иском. Наконец, существует и уголовная ответственность правительства, его членов за нарушение законов при исполнении служебных обязанностей»41. Во многих случаях ее формы аналогичны ответственности президента (импичмент, суд, осуществляемые одной из палат парламента, особый суд, специально образуемый парламентом, процесс, проводимый в конституционном суде).

3.6 Правительство Российской Федерации

Правительство Российской Федерации – орган, осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации. Основы его правового положения, состав, порядок формирования определяются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

«Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Правительства Российской Федерации, его заместители и федеральные министры. Решающая роль в формировании Правительства Российской Федерации принадлежит Президенту, который назначает Председателя Правительства Российской Федерации (с согласия Государственной Думы), а также его заместителей и федеральных министров»42.

Председатель Правительства Российской Федерации обладает особым статусом. Он предлагает Президенту Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров; в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента определяет основные направления деятельности правительства и организует его работу.

«Правительство осуществляет полномочия, возложенные на него, во-первых, Конституцией Российской Федерации, во-вторых, федеральными законами, в-третьих, указами Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации занимает первый уровень федеральных органов исполнительной власти по реализации предметов ведения и полномочий, отнесенных к федеральным органам исполнительной власти»43.

Ключевыми функциями или полномочиями, которые призвано осуществлять Правительство Российской Федерации, являются следующие. На него возложено разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета; произведения в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, также единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения.

«Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации. Правительство же обеспечивает и исполнение издаваемых им актов. Конституция Российской Федерации предусматривает принятие федерального Закона о порядки деятельности Правительства.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Но предусматривается возможность и его досрочной отставки.

Основания для отставки Правительства в Конституции Российской Федерации не обозначены. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации»44.

Библиография

1. Алехин А.П. Функции исполнительной власти. – М.: 1998
2. Бельский К.С. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 1997.
3. Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. – М., 1995.
4. Исполнительная власть в Российской Федерации/Отв. Ред. И.Л. Бачило. – М., 1998.
5. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития/Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., 1998.
6. Конституционное право Российской Федерации/Под ред. А.Е. Козлова – М.: Норма, 2000.
7. Конституционное право/Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1998.
8. Котенков А.А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. – М., 1996.
9. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации/Правовое общество. – 1996. - №8.
10. Окуньков Л.А. Президент – Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процесс: статья первая// Правовое общество. – 1999. - №9
11. О некоторых актуальных проблемах административного права//Правовое общество. – 1997. - №6.
12. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель/Под ред. И. Шаблинского. – ., 1997.
13. Трущенко О.С. Государствоведение. – М., 1999.
14. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. – М., 1998.
15. Юрьев А.С. Вопросы семантики права. – М., 1997.

Приложение 1. Виды органов исполнительной власти

|  |  |
| --- | --- |
| Классификационный признак | Виды органов |
| 1. Федеративное государственное устройство | * Федеральные органы исполнительной власти;   Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. |
| 2. Организационно-правовые формы. | * Правительства; * Советы министров; * Министерства; * Государственные комитеты; * Комитеты; * Службы; * Главные управления, управления; * Инспекции; * Агентства; * Департаменты; * Администрации; * Мэрии; * Отделы и др. |
| 3. Характер компетенции. | * Органы общей компетенции; * Органы отраслевой компетенции; * Органы межотраслевой компетенции; * Органы внутриотраслевой компетенции. |
| 4. Порядок разрешения подведомственных вопросов. | - Коллегиальные органы;  - Единоначальные органы. |