**Место и роль Правительства РФ в системе органов государственной власти России, обеспечивающих оборону государства.**

Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Статья НО Конституции РФ закрепляет, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Роль исполнительной власти в жизни общества исключительно велика. Именно в исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа. Эта власть включает в себя основную массу государственных органов и наибольшее число государственных служащих, обладает широкими полномочиями. Исполнение законов, являющееся по концепции правового государства главной функцией исполнительной власти, объективно требует осуществления значительной по объему и направленности распорядительной деятельности, которая неиз­бежно затрагивает права и интересы граждан.

Исполнительная власть, а конкретнее - ее "силовые" министерства (обороны, внутренних дел, безопасности и др.), олицетворяет принудительную силу государства, а потому является предметом постоянного внимания со стороны политических сил и общественности, стремящихся не допустить чрезмерных ограничений своих законных прав и свобод. Столь же велика позитивная роль, а вместе с нею и опасность экономических министерств и ведомств, которые, содействуя свободной экономике и росту благосостояния, одновременно могут своим регулированием непомерно ограничить право частной собственности и свободу предпринимательства. В социально-культурной сфере от исполнительной власти в немалой степени зависит практическая реализация принципа социальной справедливости и государственная поддержка культуры. Отсюда та тщательность, с которой в каждом демократическом государстве подходят к вопросам формирования, организации и ответственности органов исполнительной власти.

Выполняя в целом, безусловно, полезную и необходимую функцию, исполнительная власть почти во всех странах и на всех уровнях обнаруживает в себе тенденцию к разбуханию государственного аппарата, а также коррупции и чиновничьему произволу. Обилие разного рода министерств и ведомств объективно требует высокой координации их деятельности, что достигается далеко не всегда. Постоянной и повсеместной проблемой является установление деловых бесконфликтных взаимоотношений между исполнительной властью и властями законодательной и судебной. Эта проблема становится более острой в федеративных государствах, где вертикаль исполнительной власти постоянно сталкивается с трудностями распределения компетенции между центром, субъектами федерации и местным самоуправлением.

Тем не менее, роль исполнительной власти во всех государствах весьма велика и характеризуется тенденцией к усилению. К этому побуждают общее усложнение международной жизни и внутренней обстановки во многих странах, потребности экономики и растущие социальные нужды. Исполнительная власть реагирует на предъявляемые ей обществом требования поиском новых путей повышения эффективности своей деятельности, реорганизациями внутренней структуры, обновлением персонального состава и методов работы.

Роль исполнительной власти особенно важна в государствах переходного типа, прежде всего в постсоциалистических, где проводятся реформы по становлению демократической государственности, многоукладной экономики, динамичной трансформации всей системы общественных отношений. В этот период судьба реформ в основном оказывается в руках исполнительной власти, что предопределяет необходимость для нее стать сильной и независимой. Конституционно-правовые институты по мере усиления реформаторских тенденций закрепляют эту общественную необходимость.

Как свидетельствует мировой опыт, исполнительная власть олицетворяется в определенной системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали. На высшей ступеньке этой системы стоит правительство, возглавляемое главой государства (президентом) или главой правительства (премьер-министром). Правительство может называться по-разному (совет министров, кабинет министров, государственный совет и т.д.), но обычно оно представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят министры и, в некоторых странах, руководители других ведомств.

Правовое положение правительства в системе органов государственной власти определяется формой правления, которая в свою очередь отражает особенности политической системы каждой страны и сложившийся баланс законодательной и исполнительной властей.

В парламентарных республиках (ФРГ, Италия и др.), а также в большинстве конституционных монархий (Великобритания, Испания и др.) правительство формируется парламентом, из чего логически вытекает его ответственность перед представительным и законодательным органом власти. В таких странах, имеющих развитую и стабильную политическую систему, правительство обычно состоит из представителей политической партии или партийной коалиции, пользующихся поддержкой парламента. Отсюда проистекает ведущая роль правительства в государственной жизни, поскольку оно включает в свой состав лидеров парламентского большинства. В этой связи ведущей властной фигурой в таких государствах выступает не глава государства, а глава правительства (премьер-министр).

По-другому выглядит роль правительства в президентской республике - (США и др.). Здесь избранный народом президент самостоятельно формирует состав правительства при ограниченном участии парламента, сам назначает и смещает министров. Правительство, являясь обычно однопартийным, несет ответственность только перед главой государства. В республиках президентского типа правительство как коллегиальный орган, как правило, отсутствует, а его место занимает совещательный орган при главе государства (администрация).

Вместе с тем считать, что правительство и вообще вся исполнительная власть в президентских республиках полностью уходят из-под контроля представительных органов власти и общественности, было бы неправильно. Основанная на принципе разделения и взаимодействия властей политическая система предоставляет представительным и судебным органам власти достаточные механизмы влияния на исполнительную власть. Однако в данном случае правительство получают возможность работать без постоянной оглядки на парламент, большинство в котором может принадлежать политической партии, оппозиционной по отношению к президенту. Правительство не знает частой смены своего состава вследствие вотумов недоверия, оно получает возможность последовательно проводить курс президента, одобренный на всенародных выборах.

В полупрезидентских республиках (Франция, Россия и др.) в положении правительства можно наблюдать элементы, как первой, так и второй из рассмотренных выше форм правления. Правительство здесь формируется президентом, но оно делит свою ответственность между ним и парламентом. Глава государства формально не входит в исполнительную власть, но, по существу, ее возглавляет, т.к. может председательствовать в совете министров. Правительство формируется, как правило, на однопартийной основе, хотя может включать и представителей других партий. Преимущество положения правительства при данной форме правления состоит в его стабильности, гарантом которой выступает президент, при сохранении известного контроля со стороны парламента. Такая форма правления обычно утверждается в странах с развитой многопартийностью и пропорциональной избирательной системой, что приводит к обилию в парламенте представителей различных политических сил, не имеющих ярко выраженного парламентского большинства.

Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа разделения властей, сформулированного в ст. 10 и И Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и судебной властью. Согласно Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, что предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны двух других. Так, члены Правительства РФ, его Председатель и заместители не могут быть депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации. Назначение депутата министром или другим членом Правительства влечет немедленное сложение им своих депутатских полномочий. В то же время Правительство РФ взаимодействует с палатами Федерального Собрания РФ, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" обязывает членов Правительства РФ по приглашению палат присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы.

Детально изучив Конституцию РФ можно сделать вывод, что Правительство РФ несет ответственность в основном перед Президентом РФ. Однако Государственная Дума наделена полномочиями по даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, а также решению вопроса о доверии Правительству РФ. Правительство РФ может прекратить свою деятельность в случае, если Государственная Дума выражает ему недоверие и Президент РФ соглашается с этим решением. В такой ситуации Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ и принимает меры для формирования его нового состава.

В соответствии со ст. 117 Конституции РФ Президент России вправе не согласиться с решением Государственной Думы. Однако, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об его отставке либо распускает Государственную Думу. В свою очередь, Председатель Правительства РФ также наделяется конституционным правом поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент России в течение семи дней обязан принять решение об отставке Правительства РФ либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В некотором смысле сложнее и менее определеннее выглядят взаимоотношения Правительства РФ с Президентом РФ, который формально не входит ни в одну из трех властей, однако, имея ряд конституционных полномочий в сфере исполнительной власти, по существу не только входит, но и возглавляет ее. Президент РФ назначает (с согласия Государственной Думы) и смещает Председателя Правительства РФ, назначает (по представлению Председателя Правительства РФ) и смещает заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Президент РФ единолично назначает и смещает руководителей подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, напрямую руководит рядом федеральных министерств (обороны, иностранных дел, внутренних дел и др.).

Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, его указы по своей юридической силе выше постановлений и распоряжений Правительства РФ. В соответствии с ч.З ст. 115 Конституции РФ Президент РФ может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Такими же полномочиями Президент РФ наделен и в отношении актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.85 Конституции РФ).

Становится, очевидно, что Правительство РФ несет ответственность перед Президентом РФ, только ему подотчетно и подконтрольно. Не признавать этого - значит идти вопреки правовой логике и делать Правительство РФ полностью безответственным, поскольку Конституцией РФ не предусмотрена его ответственность перед Федеральным Собранием.

Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не Председателя Правительства РФ или Правительство РФ в целом. Поэтому положение Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" (с изм. и доп. от 31 декабря 1997 г.), объявляющего Правительство РФ высшим органом исполнительной власти, следует рассматривать достаточно условно, как свидетельство неразрешенного конституционно-правового противоречия. Правительство РФ может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смысле, что является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. В то же время Правительство РФ функционирует, имея над собой Президента РФ, указания которого для Правительства РФ обязательны. При этом необходимо отметить, что в указах Президента РФ весьма часто встречаются положения, означающие прямое вмешательство в организацию и деятельность Правительства РФ.

Противоречивый характер отношений между властью Президента РФ и Правительства РФ не означает, что Правительство РФ бесправно, лишено самостоятельности и является только "тенью" Президента РФ. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией РФ и федеральными законами, оно самостоятельно решает вопросы и несет установленную ответственность за свои действия. Правительство РФ возглавляет единую систему органов исполнительной власти и обеспечивает их согласованную деятельность. Оно издает свои правовые акты (постановления и распоряжения), которые обязательны к исполнению в Российской Федерации, самостоятельно строит свои отношения с Федеральным Собранием РФ и судебной властью, с органами государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ не закрепляет каких-либо специальных принципов деятельности Правительства РФ. Как любой орган государственной власти, оно руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ. Более того, предназначение Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти как раз и состоит в организации исполнения принимаемых Федераль-ным Собранием РФ законов, указов и распоряжений Президента РФ и международных договоров России, осуществлении контроля за исполнением всех этих актов органами исполнительной власти федерации и ее субъектов.

Полномочия Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти закреплены в Конституции РФ, где Правительству РФ уделена специ­альная глава из восьми статей (ст. 110—117). Однако ряд полномочий Прави­тельства РФ и норм, регламентирующих его правовое положение, закреп­лены в других главах Конституции (глава 4 "Президент Российской Федерации", глава 5 "Федеральное Собрание"), а также раскрываются в Законах "О Правительстве РФ", "Об обороне", "О безопасности" и др.) и указах Президента РФ.

Основные вопросы правового положения Правительства РФ, порядок его формирования и деятельности закреплены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изм. и доп. от 31 декабря 1997 г.)27

Правовым актом, регулирующим деятельность Правительства РФ, выступает также Регламент Правительства Российской Федерации28. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации он устанавливает основные правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий:

1. планирование и организацию работы Правительства РФ (планирование заседаний Правительства РФ, законопроектной деятельности, организацию работы членов Правительства РФ);
2. порядок внесения и рассмотрения в Правительстве РФ проектов актов Правительства РФ и иных решений;
3. порядок подготовки и проведения заседаний Правительства РФ и оформления принятых решений;
4. порядок организации законопроектной деятельности;
5. особенности подготовки проекта федерального бюджета;
6. порядок участия Правительства РФ в деятельности Федерального Собрания РФ;
7. порядок подготовки заключений, поправок и официальных отзывов;
8. положение и порядок деятельности представителей Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ;
9. порядок рассмотрения Правительством РФ запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
10. порядок взаимоотношений Правительства РФ с органами судебной власти;
11. порядок деятельности представителей Правительства РФ в судах

27 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. ст. 5712

28 Утвержден постановлением Правительства РФ 18 июня 1998 г. № 604 «Вопросы организации деятельности Правительства Российской Федерации» (с изменениями от 29 марта, 26 октября 1999 г., 25 февраля 2000 г.) Собрание законодательства Российской Федерации от 6 июля 1998 г., N 27, ст. 3176 общей юрисдикции и арбитражных судах, в Конституционном Суде Российской Федерации;

• положение о Президиуме Правительства РФ, координационных и консультативных органах, образуемых Правительством РФ.

Конституция РФ не предусматривает закрепления системы федеральных органов исполнительной власти в федеральном законе, и только Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" установил такое правило.

Структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации устанавливается указами Президента РФ. Впервые после принятия всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации структура федеральных органов исполнительной власти была установлена Указом Президента РФ от 10 января 1994 г.29 Она включала 23 федеральных министерства, а также ряд государственных комитетов, департаментов, служб и агентств.

Система федеральных органов исполнительной власти впервые была определена Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 117630 и включала министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти (государственные комитеты РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России) с определением их статуса.

Указом Президента РФ от 6 сентября 1996 г. N 132631 в систему федеральных органов исполнительной власти были введены федеральные комиссии России, а с изданием Указа Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 71032 расширился состав "иных федеральных органов исполнительной власти". К ним было отнесено Управление делами Президента РФ, а в последующем - Главное управление специальных программ Президента РФ и Государственная техническая комиссия при Президенте РФ. С момента

29 См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994.№ 3. ст. 190

30 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. ст. 4081

31 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №37. ст. 4264

32 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 28. ст. 3422

основания эти федеральные органы исполнительной власти стали подведомственными Президенту РФ.

В настоящее время структуру федеральных органов исполнительной власти определяет Указ Президента РФ от 17 августа 1999 г. N 1062 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (с изм. и доп. от 15 октября, 12 ноября, 6 декабря 1999 г., 10 января, 29 февраля 2000 г.)33

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

Статусу каждого органа исполнительной власти соответствует порядок назначения его руководителей. Так, федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Заместители федеральных министров назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ или в соответствии с законами. Назначение на должность и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, кроме федеральных министров и руководителей органов, подведомственных Президенту РФ, осуществляются Правительством РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ и законами, назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

Систему федеральных органов исполнительной власти возглавляет Правительство РФ. Наделенное полномочиями по координации деятельности системы исполнительной власти, правительство в любом государстве не в состоянии включить в свой состав руководителей всех органов исполнительной власти, поскольку число таких органов достаточно велико.

33 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999 .№ 34. ст. 4223

Неизбежным поэтому является установление различных статусов и наименований органов исполнительной власти, что и определяет вхождение или невхождение их руководителей в состав правительства. В ряде стран в целях недопущения произвольного роста числа министерств и других исполнительных органов это число закреплено законом. В Российской Федерации такого законодательного перечня нет. В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ структуру федеральных органов исполнительной власти утверждает Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Конституция РФ устанавливает строгий перечень лиц, входящих в Правительство РФ. Согласно ч. 2 ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум Правительства РФ, в состав которого входят Председатель Правительства РФ и его заместители, а также руководители ведущих федеральных министерств (обороны, иностранных дел, внутренних дел, экономики, финансов, юстиции и др.).

Председатель Правительства РФ, его первые заместители и заместители также руководят работой правительственных комиссий - координационных органов, образуемых Правительством РФ для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач. В свете рассматриваемой темы к числу наиболее значимых из них относятся комиссии Правительства РФ по оперативным вопросам, по военно-промышленным вопросам, по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами, по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Положения российского Правительства в области обороны определяется положениями Конституции РФ (ст.114) о том, что оно является непосредственным организатором и исполнителем государственно-властных решений в системе обеспечения безопасности и обороны. В соответствии с п. «д», ч. 1 ст.114 Конституции РФ Правительство РФ "осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации".

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями от 31 декабря 1997 г.) уточняет полномочия Правительства РФ как исполнительной власти в области обороны. В статье 20 Закона "Полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации" говорится:

"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, других войск и воинских формирований 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".

Закон РФ от 5 марта 1992 г. "О безопасности" (с изменениями от 25 декабря 1992 г.) в ст. 10 определяет полномочия исполнительных органов власти в системе безопасности.

"Органы исполнительной власти:

обеспечивают исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих отношения в сфере безопасности;

организуют разработку и реализацию государственных программ обеспечения безопасности;

осуществляют систему мероприятий по обеспечению безопасности личности, общества и государства в пределах своей компетенции;

в соответствии с законом формируют, реорганизуют и ликвидируют государственные органы обеспечения безопасности".

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. "Об обороне" определяет полномочия Правительства РФ в области обороны как органа исполнительной власти. Статья 6 Закона закрепляет их следующим образом:

"Правительство Российской Федерации:

1. осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
2. руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
3. разрабатывает и представляет в Государственную Думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете;
4. организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;
5. организует обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам;
6. организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
7. организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
8. осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

9) осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

1. устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти;
2. принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определяет порядок их реорганизации и ликвидации;

12) определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

13) принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

1. утверждает Положение о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;
2. организует разработку Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и проводит мероприятия по реализации этой программы;

16) организует разработку планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

17) определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан Российской Федерации к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военно-врачебной экспертизы и военных сборов;

18) утверждает положения о воинском учёте, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе34, а также перечень военно-учетных специальностей;

19) устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

1. определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;
2. определяет порядок предоставления и использования для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов;

22) устанавливает порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества;

1. организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения;
2. определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением;
3. ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения;
4. устанавливает порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с

34 См.: Положение о военно-врачебной экспертизе (Утверждено постановлением Правительства РФ от 20 апреля 1995 г. N 390, (с изм, и доп. от 22 октября 1998 г.), РГ от 13 мая 1995 г.)

использованием их имущества для нужд обороны;

27) осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, законодательством Россий­ской Федерации и указами Президента Российской Федерации".

Существенную роль в работе Правительства РФ играет его аппарат. Он является рабочим органом Правительства РФ, организующим его деятельность и контролирующим исполнение принятых решений. Через аппарат проходят все документы и обращения в Правительство РФ центральных органов исполнительной власти, по которым в аппарате готовятся доклады Председателю Правительства РФ и его заместителям. Именно здесь готовятся проекты постановлений и распоряжений Прави­тельства РФ.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполни­тельной власти в стране.

К основным министерствам и ведомствам, напрямую связанным с решением вопросов обороны, руководители которых являются членами Совета Безопасности, можно отнести: Министерство обороны РФ; Министерство иностранных дел РФ (МИД); Министерство внутренних дел РФ (МВД); Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС); Федеральную службу безопасности РФ (ФСБ); Службу внешней разведки РФ (СВР); Федеральную пограничную службу РФ (ФПС). Кроме того, такие министерства, как Министерство финансов РФ; Министерство экономики РФ; Министерство по делам федерации и национальностей РФ; Министерство юстиции РФ; Министерство здравоохранения РФ; Министерство природных ресурсов РФ и другие федеральные органы исполнительной власти, в процессе своей деятельности отвечают за обеспечение тех или иных аспектов обороны и безопасности.

Важнейшим органом обеспечения обороны и национальной безопасности страны является Министерство обороны РФ. В соответствии с Законом «Об обороне» (1996 г.), оно реализует политику в области строительства вооруженных сил в соответствии с решениями высших органов государственной власти. Важной функцией Министерства обороны РФ является подготовка предложений в проект оборонного бюджета, долгосрочные государственные программы и годовые планы работ в интересах обеспечения обороны, закупки вооружений и военной техники. На Министерство обороны РФ возложены функции обеспечения учебно-материальной базы тех общественных организаций, которые занимаются подготовкой граждан по военно-учетным специальностям. Министерство обороны РФ организует прохождение военной службы и обеспечивает защищенность военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил и лиц, уволенных с военной службы. Кроме того, Министерство обороны РФ осуществляет и другие полномочия, предусмотренные соответствующим положением о Министерстве обороны РФ как высшем административном органе управления Вооруженными Силами РФ35. Сердцевиной Министерства обороны РФ является Генеральный штаб. В его функции входит разработка планов применения Вооруженных Сил, мобилизационных планов, планов оперативного оборудования территории, предложений по военной доктрине и строительству вооруженных сил. Генеральный штаб является основным органом оперативного управления войсками и силами флота. Он организует разведывательную деятельность в интересах обороны, мобилизационную подготовку, поддерживает необходимую военную готовность вооруженных сил, организует оперативную подготовку штабов и войск, осуществляет военно-научные исследования оперативно-стратегического характера.

Основным внешнеполитическим органом государственного аппарата России является Министерство иностранных дел РФ, которое осуществляет, как определено в Положении о нем, "Государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями" . Основными задачами МИДа являются:

• разработка общей стратегии внешней политики и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

35 См.: Положение о Министерстве обороны РФ (Утверждено Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. N 1357, «Вопросы Министерства обороны РФ и Генерального ияаба ВС», Собрание законодательства РФ N 46, 1998, ст. 5652)

36 См.: Указ Президента РФ от 14 марта 1995 г. N 271, «Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел РФ» (Собрание законодательства РФ N 12 за 1995 г., ст. 1033)

1. реализация внешнеполитического курса Российской Федерации;
2. координация международных связей субъектов Российской Федерации;
3. обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене;
4. защита прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;
5. обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
6. координация деятельности и контроль за работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

Глава ведомства - министр иностранных дел, а также его заместители, - назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр иностранных дел является одним из главных советников Президента РФ в определении, формулировке и осуществлении внешней политики, членом Совета Безопасности.

По количественному составу сил и средств обороны вторым после Министерства обороны РФ органом системы обороны и безопасности России является Министерство внутренних дел РФ, деятельность которого регламентирована Законом РФ "О милиции"37 и Положением о Министерстве внутренних дел РФ38.

Деятельностью министерства руководит министр, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Одним из важнейших подразделений

37 См.: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. N 1026-1 «О Милиции», (с изм. и доп. от 18 февраля, 1 июля 1993, 15 июня 1996, 31 марта, 6 декабря 1999), Ведом. Съезда нар. Деп. РСФСР и Верх. Сов. РСФСР от 22 апреля 1991 г. N 16, ст.53

38 См.: Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. N 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве Внутренних дел РФ» (с изм. и доп. от 6 сентября 1997, 24 апреля, 27 мая, 20 октября 1998, 1 декабря 1999 г.) РГ от 31 июля 1996 г. N143.

министерства, непосредственно связанным с решением вопросов обеспечения обороны и национальной безопасности, являются внутренние войска. В их задачи входит оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения, охрана государственных объектов, специальных грузов и исправительно-трудовых учреждений, а также участие в территориальной обороне. Командующий внутренними войсками назначается Президентом РФ. Другим важным подразделением МВД РФ является милиция, которая подразделяется на криминальную и милицию общественной безопасности (местная милиция). Руководство всей милицией Российской Федерации осуществляет Министр внутренних дел.

К органам обороны и обеспечения национальной безопасности относятся также органы, образовавшиеся после реформы Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР. К ним относятся; федеральная служба безопасности РФ39, Служба внешней разведки РФ, федеральное агентство по правительственной связи и информации при Президенте РФ и др. Деятельность органов ФСБ осуществляется по следующим направлениям; контрразведывательная деятельность, разведывательная деятельность; борьба с преступностью.

Контрразведывательная деятельность - деятельность органов ФСБ по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. Разведывательная деятельность осуществляется органами ФСБ в целях получения разведывательной информации о военных и иных угрозах безопасности России.

Кроме того, органы ФСБ осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, а также

39 См.: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 30 декабря 1999 г.) РГ от 12.04.1995 г.

по выявлению и пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. Федеральную службу безопасности возглавляет директор на правах федерального министра

Контроль за деятельностью ФСБ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и судебные органы, прокуратура в пределах их полномочий, определяемых Конституцией и федеральными законами.

Федеральный закон "О внешней разведке" определил правовое положение и основные задачи Службы внешней разведки как составной части сил обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации, призванной защипать безопасность личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Разведывательная деятельность органов СВР включает в себя добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы России реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказание содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. В соответствии с Законом разведывательная деятельность осуществляется органами СВР в политической, экономической, научно-технической, экологической сферах, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации за пределами ее территории и командированных за границу граждан России, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Деятельностью Службы внешней разведки руководит директор, также назначаемый Президентом РФ.

Федеральные органы правительственной связи и информации являются составной частью сил обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации, и признаны обеспечить информационную безопасность и потребности обороны во всесторонней информации. Кроме

40 См.: Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ «О внешней разведке», (РГ от 17 января 1996 г.)

того, в соответствии с ФЗ "О внешней разведке" на них возложено ведение внешней разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов. В соответствии с Законом РФ от 19 февраля 1993 года "О федеральных органах правительственной связи и информации" (с изм. и доп. от 24 декабря 1993 г.)41 на них возложено также и обеспечение высших органов государственной власти России, органов военно-политических руководства и управления достоверной и независимой от других источников специальной информацией (материалы внешней разведывательной деятельности, информация по поддержанию управления народным хозяйством в особый период, военное время и при чрезвычайных ситуациях, экономическая информация мобилизационного назначения, информация социально-экономического мониторинга), необходимой им для принятия решений в области безопасности, обороны, экономики, науки и техники, международных отношений, экологии, а также мобилизационной готовности.

Основным в системе федеральных органов правительственной связи и информации является Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ). ФАПСИ возглавляет генеральный директор, назначаемый Президентом РФ. Органы правительственной связи и информации обеспечивают информационную безопасность связи на местах, а также сбор и передачу информации экономического характера в интересах государственных органов управления. Одним из крупнейших органов обеспечения национальной безопасности Российской федерации, руководитель которого входит в Совет Безопасности, является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Основные задачи Министерства определяются Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и

41 См.; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 марта 1993 г., N 12, ст. 423

ликвидации последствий стихийных бедствий.42 Это такие задачи как:

1. разработка предложений по государственной политике в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, катастроф и стихийных бедствий;
2. руководство гражданской обороной страны, войсками гражданской обороны, поисково-спасательной службы России;
3. обеспечение функционирования системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях;
4. руководство работами по ликвидации крупных аварий и катастроф;

- координация работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны.

МЧС возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Он же руководит войсками гражданской обороны и является первым заместителем начальника гражданской обороны Российской Федерации по должности.

Федеральная пограничная служба Российской Федерации, согласно Указа Президента РФ - федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной пограничной политики России в сфере охраны государственной границы территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации43. В функции ФПС России, входит, помимо охраны границ Российской Федерации, а также границ государств СНГ на основе двусторонних соглашений, и организации пограничного и иных видов контроля, обеспечение добывания и обработки информации об угрозах военной и иной безопасности России в сфере охраны государственной границы, а также обеспечение проведения дознания органами пограничной службы. ФПС возглавляет директор в ранге федерального министра, который одновременно является главнокомандующим пограничными войсками, членом Совета Безопасности и назначается Президентом РФ.

42 См.: Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. N 953 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" (РГ от 5 августа 1999 года).

43 См.: Указ Президента РФ от 2 марта 1995 г. N 232 "Об утверждении Положения о Федеральной пограничной службе РФ" (с изменениями от 4 августа, 20 декабря 1995 г., 19 июля 1997 г., 14 февраля 1998 г., 25 сентября 1999 г.) (РГ от 6 апреля 1995 года)

Остальные органы исполнительной власти, участвующие в той или иной степени в решении задач обеспечения обороны и национальной безопасности Российской Федерации, по направлениям их деятельности можно разделить на несколько групп. Во-первых, это министерства и ведомства, сфера деятельности которых затрагивает проблемы экономической безопасности. К ним относятся Министерство финансов РФ, Министерство экономики РФ, Министерство РФ по налогам и сборами, Федеральная служба налоговой полиции РФ. В их функции входит подготовка бюджета, в том числе и оборонного, и контроль за его исполнением, координация российского экспорта и импорта, в том числе и экспорта оружия, содействие экономической деятельности российских фирм за рубежом. Ко второй группе можно отнести ведомства, занимающиеся вопросами, непосредственно влияющими на состояние обороноспособности страны, - Министерство РФ по атомной энергии, ФАПСИ, Российское авиационно-космическое агентство. В их компетенции находятся вопросы разработки военной и военно-технической политики государства, политики закупок вооружений, их разработки и производства, создания резервов на случай войны, организация и проведение конверсии. В третью группу входят министерства и ведомства, в функции которых входит решение вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения. Это Министерство здравоохранения РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды. В четвертую группу входят Министерство по делам федерации и национальностей РФ, Министерство труда и социального развития, Министерство юстиции РФ. Эти ведомства решают вопросы, связанные с разработкой и осуществлением социальной политики государства, и таким образом влияют на состояние внутренней безопасности страны.

Таким образом, особенность российской системы исполнительной власти по сравнению с соответствующими зарубежными аналогами состоит в том, что она громоздка и разветвлена по многим функциональным направле­ниям. Для принятия быстрых и нестандартных решений в области обороны и безопасности она предполагает создание ряда уровней межведомственных "смычек", в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при правительстве и главе государства. В этой связи существуют резервы для ее реорганизации и реформирования.

В теоретической и практической деятельности Правительства РФ по организации и осуществлению обороны важно исходить из вполне определенных принципов обеспечения обороны и безопасности. По своей сущности они представляют собой руководящие и наиболее важные право­вые идеи, направленные на реализацию целей обороны и безопасности. По динамике правовой регламентации принципы созвучны и целям обеспечения обороны и подтверждают универсальность категорий "обороны" и "безопасности".

Исходя из сферы правового регулирования и области применения принципа организации и обеспечения обороны и безопасности на две большие группы: первая группа - принципы деятельности Правительства РФ в области обороны внутри страны; вторая группа - принципы, определяющие деятельность Правительства РФ на международной арене.

Каков же их юридический смысл и политико-правовое содержание?

К числу основополагающих принципов первой группы относится принцип разделения властей.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ, предполагает разграничение полномочий в области обороны между высшими органами государственной власти России. Соотношение полномочий высших органов государственной власти, в том числе и в области обороны, во многом определяется принятой в данной стране системой правления. Политическая система РФ находится в процессе становления и в настоящее время наиболее близка к полупрезидентской модели государственной власти, нашедшей свое наибольшее воплощение в конституционном устройстве большинства стран Западной Европы44.

В Конституции РФ и законодательстве Российской Федерации не содержится формулировки о том, что Президент РФ является главой исполнительной власти, но вместе с тем, они предоставляют главе российского государства определенные полномочия по воздействию на

44 Писарев А.Н. Полномочия высших органов государственной власти Российской Федерации в области обороны. -М., ВУ -1999.