

ТЕМА 13

**Федеральные и региональные
органы исполнительной власти**

4 час.

Лекция 1

Вопросы темы

1. Природа исполнительной власти.
2. Правительство РФ как высший орган исполнительной власти. Место Правительства РФ в системе органов государственной власти. Принципы деятельности Правительства РФ.
3. Формирование и состав Правительства РФ.
4. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента России.
5. Взаимоотношения Правительства РФ и Федерального Собрания.
6. Структура Правительства. Порядок работы Правительства.
7. Компетенция Правительства РФ и проблемы ее осуществления. Акты Правительства РФ.
8. Формы ответственности Правительства Российской Федерации.
9. Конституционно-правовые основы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.
10. Основы организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.
11. Высшее должностное лицо субъекта Федерации. Место в системе органов государственной власти субъекта Федерации. Компетенция. Наделение полномочиями.
12. Ответственность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Что такое исполнительная власть?

- Термин отражает представления Дж.Локка – одного из создателей теории разделения властей: «Король должен находиться под властью закона». Отсюда преувеличение Локком законодательной власти.
- Точнее называть эту власть – *управляющей* на основе закона (Б.Н.Чичерин: «Власть исполнительная, или *правительственная*»).

Правительство Российской Федерации

«Правительство Российской Федерации **осуществляет исполнительную власть Российской Федерации**» - *ст.114 Конституции РФ*

Правильна ли такая формулировка?

Ср.:

«Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, **возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**» - *ст.1 ФКЗ о Правительстве РФ*

Формирование Правительства России

- Кандидатура Председателя Правительства должна быть внесена *не позднее 2 недель* после вступления Президента в должность либо после отставки Правительства.
- В течение *недели* назначенный Председатель предлагает Президенту **структуру ФОИВ**. Но Президент вправе утвердить ее со своими изменениями.
- Если премьер не согласится, ему остается подать в отставку. Но тут – еще одна сложность. Он – Председатель без Правительства. И в то же время действует прежнее Правительство со своим Председателем.
- Затем Премьер предлагает кандидатуры для назначения на должности вице-премьеров и министров. Возможны те же сложности.

Правительство и Президент

Установленная Конституцией РФ система федеральной власти такова, что

Правительство РФ не может быть самостоятельным органом государственной власти и, соответственно, самостоятельным политическим субъектом

Отношения Правительства (и исполнительной власти в целом) с Президентом РФ строятся как отношения *вассала с сюзереном*

Компетенция Правительства РФ: пересечение с компетенцией Президента РФ

- a) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение
- b) осуществляет управление федеральной собственностью
- c) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики
- d) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии
- e) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ
- f) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью
- g) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ

Президент – патрон исполнительной власти

- определяет основные направления политики
- руководит внешней политикой
- руководит частью органов исполнительной власти (ст.32 ФКЗ о Правительстве)
- **Министерство внутренних дел РФ**
 - Федеральная миграционная служба
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, **чрезвычайным ситуациям** и ликвидации последствий стихийных бедствий
- **Министерство иностранных дел РФ**
 - Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств
- **Министерство обороны РФ**
 - Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
 - Федеральная служба по оборонному заказу
 - Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
 - Федеральное агентство специального строительства
- **Министерство юстиции РФ**
 - Федеральная служба исполнения наказаний
 - Федеральная служба судебных приставов
- Государственная фельдъегерская служба РФ
- Служба внешней разведки РФ
- Федеральная служба безопасности РФ
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков
- Федеральная служба охраны РФ
- Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство)
- Управление делами Президента РФ (федеральное агентство)

Президент – патрон

«Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными *законами и указами* Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу»
(ст.113)

Правительство и парламент

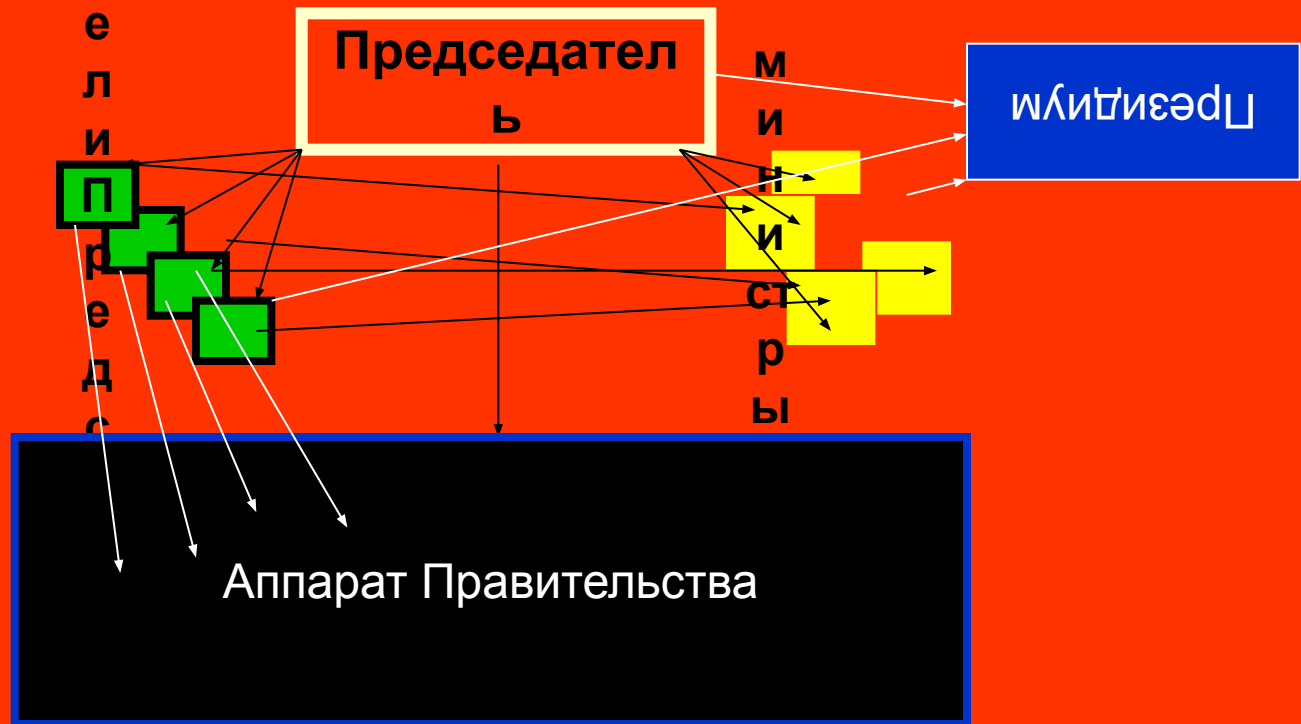
- Разработка, внесение проекта федерального бюджета и отчет о его выполнении
- Ежегодный отчет о результатах своей деятельности
- Внесение законопроектов
- «Правительственный час» - выступления и ответы на вопросы депутатов
- Ответы на депутатские и парламентские запросы
- Заключение на законопроекты с финансовой составляющей
- Выражение Думой недоверия/отказ в доверии
- *Косвенно*: Назначение Думой Председателя Центробанка и увольнение его от должности по представлению Президента

Структура Правительства

сравните...



Состав и структура Правительства



л
я

Аппарат Правительства РФ

- департаменты (внутри – отделы)
- помощники и референты Председателя Правительства
- секретариаты заместителей Председателя Правительства и руководителя аппарата Правительства
- аппарат Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, обеспечивающий ее деятельность и деятельность научно-технического совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве

Департаменты Правительства РФ

1. Департамент контроля и проверки выполнения решений.
2. Правовой департамент.
3. Департамент делопроизводства и архива.
4. Департамент по подготовке текстов публичных выступлений Председателя Правительства РФ.
5. Департамент протокола.
6. Департамент пресс-службы и информации.
7. Департамент управления делами.

8. Департамент экономики и финансов.
9. Департамент государственной службы и кадров.
10. Департамент оборонной промышленности.
11. Департамент по обеспечению деятельности Военно-промышленной комиссии.
12. Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления.
13. Департамент агропромышленного комплекса.
14. Департамент социального развития.
15. Департамент науки, высоких технологий и образования.
16. Департамент промышленности и инфраструктуры.
17. Департамент культуры.
18. Департамент информационных технологий и связи.
19. Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления.
20. Административный департамент.
21. Департамент международного сотрудничества.

Акты Правительства РФ

- **Постановления** – нормативный характер, принимаются коллегиально
- **Распоряжения** – оперативный, индивидуальный характер
- **Другие виды:** *Временные положения, Заявления, Декларации, Регламент* и др. Но, как правило, утв. постановлениями

Система и структура ФОИВ

- **Система ФОИВ** состоит из Правительства РФ, а также министерства и других федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам (*Пост. КС РФ от 27 января 1999 г.*)
- **Структура ФОИВ** «включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий» (*там же*)

Система ФОИВ. История административной реформы

1997 г.

- Послание Президента РФ
- Задача: разработка Программы государственного строительства

1997–1998 гг.

- Разработана Концепция административной реформы (но не утверждена)

2000 г.

- Программа «Реформа власти» (Центр стратегических разработок). Разработана, но официально не утверждена

Система ФОИВ. История административной реформы

2003 г.

Указ от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»

«Определить следующие приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 годах:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Система ФОИВ. История административной реформы

- Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
- Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»

Прежняя система ФОИВ

1. Министерство
2. Государственный комитет
3. Федеральная служба
4. Федеральный надзор
5. Российское агентство
6. Государственная комиссия
7. Управление (Главное управление)

Нынешняя система ФОИВ

- Министерство
- Федеральная служба
- Федеральное агентство

Федеральное министерство

- a) осуществляет функции по **выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию** в установленной сфере деятельности
- b) самостоятельно осуществляет **правовое регулирование** в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ
- c) **не вправе** осуществлять функции по **контролю и надзору**, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ
- d) осуществляет **координацию и контроль деятельности** находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств
- e) осуществляет координацию деятельности государственных **внебюджетных фондов**

Федеральная служба

- a) осуществляет функции **по контролю и надзору** в установленной сфере деятельности
- b) осуществляет **специальные функции** в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности
- c) издает **индивидуальные правовые акты**
- d) **не вправе** осуществлять **нормативно-правовое регулирование**, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ
- e) вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг, кроме федеральной службы по надзору

Федеральное агентство

- a) осуществляет функции по оказанию **государственных услуг**, по управлению **государственным имуществом**
- b) осуществляет **правоприменительные функции**, за исключением функций по контролю и надзору кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ
- c) издает **индивидуальные правовые акты**
- d) **не вправе** осуществлять **нормативно-правовое регулирование** кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ

Анализ недостатков административной реформы

См., например:

К оценке первого этапа
административной реформы // Реформы
и право / отв. ред. Ю.А.Тихомиров. –
М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

Цитата дня

Наилучшая конституция для народа есть та, к которой он привык.

Иеремия Бентам – английский мыслитель (1748-1832)

Лекция 2

Система органов исполнительной власти субъектов РФ

- Возглавляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.
- В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения ФОИВ и ОИВ субъектов РФ образуют **единую систему исполнительной власти**.
- **Структура** исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется **высшим должностным лицом** субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Кто же это – высшее должностное лицо?

Единая система исполнительной власти

«В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч.2 ст.77 Конституции РФ)

Федеральные модели организации региональной исполнительной власти.

Модель 1

Высшее должностное лицо
**непосредственно руководит высшим
исполнительным органом.** Оно вправе
путём издания самостоятельного
правового акта формировать высший
исполнительный орган, а также
распускать его *без одновременного
сложения своих полномочий.*

Федеральные модели организации региональной исполнительной власти.

Модель 2

Высшее должностное лицо:

- **не входит в состав высшего исполнительного органа и не осуществляет непосредственного руководства им.**
- формирует/распускает высший исполнительный орган, который **возглавляется назначаемым должностным лицом** (например, премьер-министром).
- Высший исполнительный орган самостоятельно формирует иные региональные органы исполнительной власти.

Федеральные модели организации региональной исполнительной власти. Модель 3

- Нет высшего должностного лица.
- Полномочия руководителя высшего исполнительного органа аналогичны полномочиям высшего должностного лица.

Выборы высшего должностного лица (руководителя высшего ИОГВ) субъекта РФ – главы субъекта РФ

- Высшее должностное лицо (губернаторы, главы администраций и проч., кроме «президента») **избирается населением** субъекта РФ (*восстановление избрания с 1 июня 2012 г.*)
- Кандидаты на должность выдвигаются **политическими партиями** (кандидат не обязан быть членом данной или иной партии)
- Законом субъекта РФ **может** быть предусмотрено **самовыдвижение**
В таком случае:
 - **самовыдвижение должны поддержать** от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ
 - Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов и (или) глав муниципальных образований необходимо **собрать подписи** избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ
- Президент по своей инициативе **может провести консультации** с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения.

Альтернативный способ замещения главы субъекта РФ

- Может быть избран законодательным собранием субъекта РФ (решается в конституции субъекта РФ)
- Кандидаты представляются Президентом РФ по предложениям партий, имеющих места в данном ЗАКСе
- Каждая партия имеет право предложить не более 3-х кандидатур (не обязательно членов данной партии)

Основные полномочия главы субъекта РФ

- представляет субъект РФ;
- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания, либо отклоняет их;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и принимает решение о его отставке;
- представляет в законодательный (представительный) орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего ИОГВ;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган на первое заседание ранее установленного срока;
- вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа субъекта РФ с правом совещательного голоса;
- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и может организовывать взаимодействие ИОГВ субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- осуществляет иные полномочия

Досрочное прекращение полномочий главы субъекта РФ

Основания	Кто реализует (удостоверяет)
Смерть	?
Отрешение от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ	Президент РФ
Добровольная отставка	Президент РФ
Отрешение от должности в связи с утратой доверия Президента (в т.ч. в связи с фактами коррупции)	Президент РФ
Признание судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления судом умершим	ЗАКС по представлению Президента РФ
Вступление в законную силу обвинительного приговора суда	ЗАКС по представлению Президента РФ

Досрочное прекращение полномочий главы субъекта РФ (продолжение)

Основания	Кто реализует (удостоверяет)
Выезд за пределы РФ на ПМЖ	ЗАКС по представлению Президента РФ
Утрата российского гражданства	ЗАКС по представлению Президента РФ
Приобретение иностранного гражданства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства	ЗАКС по представлению Президента РФ
Отзыв избирателями	Президент назначает ВРИО главы субъекта РФ

Дополнительные юридические рычаги воздействия Президента РФ на главу субъекта РФ

Президент РФ:

- выносит *предупреждение* за издание незаконного акта или за уклонение от принятия мер по приостановленному акту
- *отрешает* от должности за неприятие мер после предупреждения в течение 1 месяца
- *временно отстраняет* от должности в связи с уголовным делом

Ответственность субъектов РФ перед Федерацией («федеральное вмешательство»)

1. Временное осуществление федеральными органами власти отдельных полномочий органов власти субъекта РФ, если:

- в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной **чрезвычайной ситуацией** органы власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы;
- возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов власти субъекта РФ **просроченная задолженность** субъекта РФ по исполнению финансовых обязательств, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (*временная финансовая администрация*);
- при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления федеральных субвенций ОИВ субъекта РФ **допускается нарушение** Конституции РФ, ФЗ, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом

2. Приостановление Президентом РФ актов ОИВ

3. Предупреждение – как ЗАКС, так и Главе

4. Досрочное прекращение полномочий главы субъекта РФ

Цитата дня

- Вы видели конституции стран мира. Они смешны, скандальны. Какие-то люди написали книгу и навязывают её обществу. А потом с лёгкостью изменяют её много раз в соответствии с потребностями правителей.

Муаммар Каддафи – «Лидер ливийской революции» (1942 -2011). Свергнут и убит во время гражданской войны

Спасибо за внимание!