

Контрольная работа

Конституционно-правовые основы органов государственной власти

Содержание

1. Понятие государственной власти и особенности складывания ее системы в РФ
2. Конституционно-правовой статус Президента
3. Федеральное Собрание Российской Федерации
4. Конституционно-правовой статус Правительства РФ
5. Конституционно-правовые основы судебной власти
6. Конституционный Суд РФ

Литература

1. Понятие государственной власти и особенности складывания ее системы в РФ
Государственная власть осуществляется или непосредственно народом, или органами государственной власти. Прямая реализация государственной власти со стороны народа возможна через такие формы, как референдум и выборы органов законодательной власти, а также государственных выборных должностных лиц (Президента, глав администраций субъектов РФ). В демократических государствах обычно эти две формы - представительная и непосредственная демократия сочетаются друг с другом.

Правовая природа государственной власти выражается в принятии нормативных правовых актов, имеющих государственно-обязательную силу, которые должны быть обеспечены авторитетом, организационными мероприятиями и, если это необходимо, принуждением со стороны государства.

Органы государственной власти по горизонтали делятся на три вида: органы законодательной, исполнительной, судебной власти; а по вертикали - на два вида: федеральные (национальные) и субфедеральные (субнациональные) органы. Общими признаками системы власти являются: целостность, приоритет общего над частным, взаимосвязь, взаимозависимость. Поэтому под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне согласованную и взаимосвязанную совокупность органов государственной власти, призванных обеспечить эффективность действия государственной власти. С этой точки зрения, система государственной в России окончательно не сложилась. В царской России баланс системы государственной власти нарушался господством императора и его придворных чиновников в ущерб другим органам государственной власти; в советский период система государственной власти не смогла полноценно сформироваться из-за беспрецедентного давления политической партии, ее центрального аппарата на государство в целом.

Попытки изменения системы органов государственной власти РФ были начаты с введением института конституционного контроля и учреждением

Конституционного Суда РФ, наделенного широкими полномочиями по проверке конституционности не только законов, но и любых актов Президента РФ, Правительства РФ, правоприменительной практики и др. Речь идет не просто о создании еще одного органа государственной власти, а о принципиально новом, не известном ранее институте, призванном защищать Конституцию РФ.

Наряду с указанными изменениями в рассматриваемый период шел процесс усиления власти Президента РФ. В ряде случаев парламент принимал специальные решения, делегируя Президенту РФ дополнительные, не предусмотренные Конституцией РФ полномочия.

Переход на систему разделения власти с самого начала, т.е. с 1991 г., осуществлялся непоследовательно, что объясняется сложностью перехода от старых институтов власти к новым в рамках еще советской конституции 1977 г.

21 сентября 1993 года Президент РФ издал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», прерывавшим осуществление функций советского законодательного органа в лице Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ и назначившим выборы в Государственную Думу Федерального Собрания на 11-12 декабря 1993 г.

Следует отметить, что этот Указ за номером 1400 - акт, противоречащий Конституции РФ, т.к. согласно Конституции РФ полномочия Президента РФ должны были прекратиться с момента издания этого указа, чего фактически не произошло.

Да и для ликвидации высших, а впоследствии и других органов государственной власти у Президента РФ не было правовых оснований. Последствия этого акта, который утратил силу с принятием Конституции РФ 1993 г., фактически до 2000 года отрицательно влияли на режим законности и разделения власти в России.

Таким образом, если с 1991 по 1993 гг. был определенный перевес в сторону законодательной власти, то после 1993 г. и по настоящее время явно наблюдается тенденция к президентализации власти.

Согласно Конституции РФ 1993 г. государственная власть в РФ осуществляется на двух уровнях: федеральном и субфедеральном. Согласно статье 11 Конституции РФ государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, двухпалатное Федеральное Собрание РФ (законодательная власть), Правительство РФ (исполнительная власть) и федеральные суды (судебная власть). На субфедеральном уровне государственную власть отправляют образуемые каждым из 85 ныне существующих субъектов РФ органы государственной власти.

Осуществление государственной власти в городах, сельских поселениях и на других территориях, как правило, не предусматривается в связи с изменением природы власти на местах, которая квалифицируется не как власть государственная, а как местное самоуправление. Допускается делегирование местному самоуправлению государственно-властных полномочий.

Единство системы государственной власти РФ только складывается. Конституция РФ, с одной стороны, подчеркивает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, с другой, - предусматривает механизм согласования всех звеньев системы государственной власти через власть Президента

РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), который выведен из системы разделения власти. В этих условиях предполагается обеспечение баланса только за счет внешнего воздействия, идущего от Президента РФ, механизм самобалансирования внутри системы разделения власти, к сожалению пока бездействует. Таким образом, президентская власть закреплена как основа государственной власти, а три ветви власти, являясь юридически самостоятельными, взаимодействуют друг с другом в пределах президентской власти, которая и выступает гарантом такого взаимодействия.

Единство системы органов государственной власти юридически провозглашается только в пределах отдельных ветвей власти. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ предусматривает единую систему исполнительной власти в РФ, а из п. 3 ст. 118 Конституции РФ вытекает принцип единства судебной системы РФ, который достаточно полно реализован в федеральном конституционном законе о судебной системе. Единство судебной системы не отрицает независимости и самостоятельности судей и судов. Речь идет о единстве в организации и отправлении правосудия.

Сложность складывания системы государственной власти в РФ заключается в том, что реальное соотношение различных ветвей власти постоянно меняется, и это препятствует стабильному управлению страной. Юридически слабый парламент борется за расширение своих прерогатив. Фактические полномочия Правительства РФ колеблются в широких пределах и в значительной мере зависят от Президента РФ.

2. Конституционно-правовой статус Президента РФ

Роль и место Президента РФ в системе органов государственной власти. В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями породить угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти.

Характеризуя конституционный статус Президента, необходимо помнить особенность его положения как главы федеративного государства. Она заключается в том, что Президент представляет интересы всех россиян, независимо от того, как проголосовало большинство избирателей в том или ином регионе. Например, Федеральное Собрание представляет многонациональный народ России в лице своих избирателей, т. е. население избирательных округов и регионов, и отсюда неизбежность известной несогласованности выражаемых депутатами парламента интересов. Но Президент РФ, получая свой мандат на прямых всеобщих выборах, представляет совокупные, т.е. общие, интересы всего народа и всей России. Вот почему неправомерны какие-либо его действия в интересах одних регионов при игнорировании других. Президент РФ как глава федеративного государства вправе

контролировать президентов республик, входящих в Российскую Федерацию. Этот орган власти должен находиться вне интересов отдельных политических партий или каких-либо общественных объединений. Взаимодействие Президента и парламента должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу присягу в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 82 Конституции РФ), дает обещание защищать суверенитет, безопасность и целостность государства. Полномочия Президента РФ. Объем конституционных полномочий Президента РФ и его роль третейского судьи дают основания полагать, что Президент наделен широкими властными полномочиями: с одной стороны власть Президента - самостоятельная ветвь власти в системе «разделенных властей» (ст. 11 Конституции РФ), с другой, - Президент - арбитр властей (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 85), поскольку он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80). Так, в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (т. е. республик, краев, областей, автономных образований и т.д.).

Обширные полномочия Президента осуществляются через механизм президентской власти, во главе которого стоит сам Президент. Структура этого механизма достаточно сложна. Среди подразделений президентской власти следует выделить, прежде всего, три обязательные структуры, так как они прямо упоминаются в Конституции РФ 1993 года:

Совет Безопасности РФ (ст. 83 «ж»);

Администрация Президента РФ (ст. 83 «и»);

институт полномочных представителей Президента РФ (ст. 83 «к»).

Совет Безопасности РФ предоставляет Президенту РФ полную информацию о событиях в стране: рассматривает вопросы внутренней и внешней политики в области безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования чрезвычайных ситуаций и т.д.

Особенность правового регулирования Совета Безопасности РФ состоит в том, что его статус согласно Конституции РФ устанавливается не Указами Президента РФ, а федеральным законодательством: ФЗ «О безопасности РФ» от 5 марта 1992 года с изменениями от 25 декабря 1992 года (отменены), от 28.12.2010 ФЗ - 390 (последняя редакция).

Изменения от 2 марта 2007 г. (№ 24-ФЗ) ограничили вопросы совмещения Секретаря Совбеза:

он не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих

неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не оговорено в соответствующем законе.

Кроме федеральных законов, правовое регулирование статуса Совета Безопасности осуществляется Указами Президента РФ:

Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации от 6 мая 2011 г. (с изменениями от 11.05.2014 г. № 590);

Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности РФ от сентября 2000 г. (с изменениями от 05.03.2014 г. № 119);

Об утверждении структуры аппарата Совета Безопасности РФ от 25 декабря 2000 г. (с изменениями от 6 апреля 2004 г. № 490) и др.

При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях субъектов РФ для участия в работе Совета Безопасности привлекаются их полномочные представители, а также Председатель Государственного комитета РФ по национальной политике.

Основными задачами Совета Безопасности РФ являются:

- выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;
- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации;
- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения и т.д.

Администрация Президента РФ - государственный орган (ч. «и» ст. 83 Конституции РФ), создающий условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий. С этой целью Администрация Президента РФ выполняет следующие функции:

- готовит законопроекты для внесения их Президентом в Государственный Совет в порядке законодательной инициативы;
- готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию;
- контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ;
- обеспечивает взаимодействие Президента РФ с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в

России, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями; анализирует информацию о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире, обращения граждан, предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе анализа готовятся доклады Президенту РФ. Общее руководство своей Администрацией осуществляет Президент РФ. А непосредственно управляет работой Администрации ее глава - Руководитель Администрации.

Статус Администрации Президента РФ регулируется помимо Конституции РФ соответствующими указами Президента:

Администрация Президента РФ имеет комплексную структуру, которая определяется Положением об Администрации Президента РФ. Она состоит из Руководителя Администрации Президента, его заместителей, иных должностных лиц. Администрация Президента включает около двух десятков подразделений: Аппарат Совета Безопасности РФ (на правах управления); Аппараты полномочных представителей Президента России в федеральных округах (на правах управления);

Аппарат советников Президента РФ;

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации;

Канцелярия Президента РФ (на правах управления);

Контрольное управление Президента РФ;

Референтура Президента РФ (на правах управления);

Секретариат Руководителя АП РФ (на правах управления);

Управление Президента РФ по внешней политике;

Управление Президента РФ по внутренней политике;

Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам;

Управление Президента РФ по вопросам государственной службы;

Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан и т.д.

Должности федеральной государственной гражданской службы АП РФ

приравниваются к воинским званиям: Руководитель АП - к первому заместителю Министерства обороны; помощник Руководителя АП - командиру мотострелкового корпуса; действительный государственный советник РФ 1 класса - генералу армии и т.д.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся четыре главных управления, 14 управлений, Референтура Президента, Канцелярия Президента.

Администрация обеспечивает деятельность Государственного совета, иных советов и комиссий при Президенте.

В Администрации есть специальное подразделение, рассматривающее устные и письменные обращения в адрес Президента и его Администрации - Управление Президента по работе с обращениями граждан.

Главная задача Организационного управления делами Президента - это обеспечение и осуществление координации при проведении мероприятий федеральными

органами государственной власти, таких как:
всероссийские конференции и совещания с участием первых лиц государства;
массовые мероприятия на Красной площади и Поклонной горе, посвященные
знаменательным датам и памятным событиям военной истории России;
заседания совещательных и консультативных органов при Президенте Российской
Федерации;

торжественные собрания, заседания, концерты и приемы по случаям
государственных праздников, юбилейных дат истории государства и федеральных
органов государственной власти.

В результате реформы 2004-2005 гг. значительная часть членов АП подчиняется
Президенту РФ напрямую, либо имеет двойное подчинение - Президенту и
руководителю АП. В частности, заместители главы администрации наделены
статусом помощников Президента и напрямую подчиняются главе государства.
Реформа структуры президентской власти изменила и статус АП РФ. Так, по указу
Президента РФ «Об администрации Президента Российской Федерации» от 25 марта
2004 г. она представляет собой государственный орган, обеспечивающий
деятельность Президента РФ и осуществляющий контроль за исполнением решений
Президента РФ.

Указ Президента от 6 июня 2004 г. предусмотрел дальнейшее развитие механизма
исполнительной власти путём создания Института Советников Президента РФ.
Советники Президента России обязаны подготавливать для него аналитические,
справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным
к их ведению. Число советников Президента РФ определяется им самим.
Полномочные представители Президента РФ. В конституционном праве России XXI
век отмечен развитием института полномочных представителей Президента РФ, к
причинам которого можно отнести следующие:

потребность в улучшении надзора и координации федеральным имуществом на
огромных пространствах России;
приведение в соответствии законодательства субъектов федерации федеральному
законодательству, особенно по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов;
выработка единой стратегии в сфере кадровой политики РФ и т.д.

Статус полномочных представителей Президента РФ определяется Положениями,
которые утверждаются Указами Президента РФ, в соответствии с которыми
территориальное представительство Президента РФ осуществляется через
полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. При этом
действовавший прежде институт полномочных представителей Президента РФ в
регионах РФ был преобразован в институт полномочных представителей
Президента РФ в федеральных округах. Учреждено 9 федеральных округов:
Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский,
Дальневосточный, Северо-Кавказский (с 19 01. 2010 г.) Крымский (указ Президента
от № 168, столица - Симферополь).

Территория каждого из федеральных округов охватывает территории от 2
(Крымский) до 18 субъектов РФ (т.е. республик, краев, областей, городов

федерального значения и автономий России).

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ и непосредственно ему подчиняется. Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ.

Полномочный представитель имеет заместителей, которые также являются федеральными государственными служащими и входят в состав администрации Президента РФ. Их назначение и освобождение от должности и применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента РФ (ч.4 ч. I Положения от 13 мая 2000 г.).

Задачи и функции полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе производны от президентской компетенции. К ним относятся:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ;

представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесении Президенту РФ соответствующих предложений» (ч. II Положения);

анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, состояния кадровой обеспеченностью в указанных органах и т.д.

Следует обратить внимание на то, что полномочный представитель, хотя и имеет высокий политический рейтинг, однако не наделен самостоятельной компетенцией, он предназначен для того, чтобы обеспечивать осуществление президентских полномочий и сократить территориальную отдаленность Президента РФ, обеспечив постоянное присутствие президентской функции на всей территории страны как гаранта единства и территориальной целостности РФ.

3. Федеральное Собрание Российской Федерации

Структура и функции Федерального Собрания РФ. Парламент России, состоящий из Государственной Думы (нижняя палата) и Совета Федерации (верхняя палата), учреждён указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в РФ». В соответствии с переходными положениями Конституции 12 декабря 1993 года обе палаты первого созыва были избраны всеобщим голосованием сроком на два года. После истечения этого срока Государственная Дума избиралась на 4 года до 2008 года, но в результате внесения поправки в Конституции (ФКЗ от 30.12.2008 года № 6 «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы») Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Совет Федерации формируется по принципу представительства: от каждого субъекта Российской Федерации - по одному представителю от законодательного

(представительного) и исполнительных органов государственной власти. Согласно Закону РФ от 21.07.2014 года «О поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Президент РФ получил возможность назначать членов СФ ФС РФ, «представляющих интересы всей России в целом», численность которых не должна превышать 10% от числа членов Совета Федерации, «представляющих отдельные регионы».

Палаты парламента заседают раздельно, хотя статья 100 предусмотрела и совместные заседания для «заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств». Никаких совместных органов, кроме вспомогательных комиссий для предварительной выработки компромиссных предложений по конкретным законопроектам, палаты не создают и не принимают совместных постановлений.

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ 1993г. Федеральное Собрание РФ является постоянно действующим органом. Двухпалатная структура его обуславливает и различие в компетенции этих палат.

Среди функций ФС РФ особенно выделены две: представительская (представлять интересы народа) и законодательная (принимать законы от имени и в интересах народа) (ст. 94 Конституции РФ).

В качестве органа народного представительства деятельность Федерального Собрания РФ предусматривает:

порядок избрания депутатов Государственной Думы и порядок формирования Совета Федерации закреплены Конституцией РФ;

получение депутатами ФС РФ мандата на осуществление государственной власти через их избрание народом;

право принятия федерального бюджета и контроля за его исполнением;

право назначения выборов Президента РФ и право отрешения его от должности;

право сдерживания деятельности Правительства РФ через выражение недоверия ему;

право оказания влияния на процесс назначения судей высших судебных органов РФ.

Реализация этих задач означает, что Федеральное Собрание России выражает волю народа в законах и иных актах совершенно самостоятельно, т.е. без контроля с какой бы то ни было стороны.

В целом, можно выделить три основных группы полномочий палат Федерального Собрания РФ, закрепленных конституционно:

относящиеся к исключительному ведению каждой из палат ФС;

связанные с организацией деятельности палат;

связанные с принятием законов России.

В результате разделения полномочий между палатами российского парламента к исключительным полномочиям СФ можно отнести:

регулирование федеративных отношений;

назначение на должность судей Конституционного Суда, РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (до 2014 года), Генерального прокурора и т.д.

Некоторые полномочия Совета Федерации связаны с неординарными ситуациями: решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России; утверждение Указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения и т.п.

Государственной Думе предоставляется право участвовать в принятии решений, с помощью которых палата может влиять на осуществление государственной политики:

дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
решение вопроса о доверии Правительству РФ;
назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка РФ;

назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной Палаты РФ, половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека в РФ;

назначение трети состава членов Центральной избирательной комиссии РФ;
объявление амнистии;

выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу. Председатель Правительства РФ может самостоятельно поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, если Государственная Дума отказывается в доверии, то Президент РФ в течение 7 дней принимает решение или об отставке Правительства, или о роспуске Государственной Думы.

В течение 14 дней после вступления в должность вновь избранного Президента РФ либо после отставки Правительства РФ или после отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ Президент РФ вносит в Государственную Думу предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ, которое Государственная Дума рассматривает в течение недели со дня внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Президент РФ самостоятельно назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу, назначив новые выборы. Выборы нового состава Государственной Думы в случае ее роспуска назначаются таким образом, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Государственная Дума не может быть распущена в течение первого года своих полномочий (за исключением случая трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства), с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего

решения Советом Федерации, а также в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не может принимать решений о роспуске Государственной Думы.

Понятие и принципы законодательного процесса. Законодательный процесс установленный (конституцией) порядок принятия законов, состоящий из нескольких стадий: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование.

Центральной идеей законодательного процесса является принцип равновесия трех основных субъектов законотворчества - верхней и нижней палат Федерального Собрания РФ и Президента РФ. Все они участвуют в процессе лишь в той мере, в какой это установлено Конституцией (ст. 105,107). Благодаря именно этому балансу обеспечивается принятие взвешенных и устраивающих общество решений. Иногда поддерживать это равновесие не просто, поскольку разделение полномочий не отменяет естественной конкуренции различных институтов власти.

Логика законодательного процесса предполагает не только сотрудничество, но и конфликт. Каждый из этих трех элементов способен выступить противовесом двум другим. Так бывает каждый раз, когда хотя бы один из субъектов законотворчества не разделяет идею и принципы закона, а также по-своему оценивает последствия его принятия. В каждом случае это недовольство выражается по- своему:

Государственная Дума имеет право отклонить законопроект, затормозив процесс в самой начальной стадии;

Совет Федерации может не одобрить закон, принятый Государственной Думой; Президент РФ вправе отклонить законопроект, благополучно прошедший через обе палаты парламента.

Таким образом, можно сказать, что законодательный процесс - это процесс принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом РФ.

Общество, называющее себя гражданским, относится к законодательному процессу довольно строго. Появление нового закона обставляется целым набором требований, соблюдение которых свидетельствует о «доброкачественности» законотворчества.

Первым и основополагающим следует считать принцип легализма, означающий законность только тех нормативных актов, которые приняты с соблюдением строго фиксированных процедур. Формально воля законодателя не знает ограничений - он может принимать законы по своему усмотрению. Именно поэтому важна роль процедуры. Неукоснительное следование принципу легализма позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах, от проявления законодательной инициативы и до обнародования закона.

Не менее важным принципом в работе законодателя оказывается коллегиальность. В процессе рождения закона ни одно решение не принимается единолично.

Утверждение этого правила не столь очевидно, как на первый взгляд кажется.

История знает немало примеров, когда воля избранного народом парламента

узурпировалась небольшой группой людей. Сегодня все решения в ФС РФ принимаются депутатами большинством голосов, будь то на уровне фракции, комитета или же пленарного заседания.

В Конституции РФ 1993 года в ст. 13 установлен принцип политического многообразия и многопартийности, который должен обеспечивать реализацию интересов множества общественных и политических движений и партий. Принцип политического многообразия означает, что носитель любых представленных в парламенте политических взглядов имеет право выразить свое мнение в законотворческом процессе.

Принцип открытости процесса принятия и подготовки законов означает его доступность СМИ, представляющим подробную информацию о законотворчестве, о возникающих при этом спорах, дебатах и т.п.

4. Конституционно-правовой статус Правительства РФ

Отличительные признаки и место исполнительной власти в системе федеральных органов государственной власти. Деятельность органов этой власти направлена на реализацию государственной политики во всех сферах общественной жизни. Органы исполнительной власти, в отличие от других ветвей, чаще нарушают законы, поэтому гарантии независимости и неприкосновенности на статус должностных лиц этих органов власти не распространяются.

В отличие от парламента, принятие решений в котором связано с коллективным голосованием, органы исполнительной власти представляют собой властную вертикаль с жесткой субординацией. Исполнительная власть в целом базируется на централизованном управлении, во главе которого стоит правительство.

В отличие от судов, деятельность которых детально регламентирована законом, в деятельности исполнительной власти остается широкая возможность для усмотрения, а правовое установление принципов и целей такого усмотрения зачастую малоэффективно.

Исполнительная власть находится в тесном взаимодействии с законодательной и судебной властями. Это проявляется в следующем:

законодательная власть санкционирует финансовые полномочия исполнительной власти путем утверждения государственного бюджета и участвует в формировании кадрового состава исполнительной власти;

законодательная власть может привлечь Правительство к политической ответственности, вынеся вотум недоверия. При этом Правительство дает заключения о финансовой возможности принятия законопроектов, хотя эти заключения не влекут каких-либо правовых последствий;

функции Правительства и Президента обуславливают их тесное взаимодействие.

Предоставленные Президенту РФ полномочия позволяют фактически руководить Правительством, а также вторгаться в сферу ответственности правительства, осуществляя руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, хотя Правительство формально остается независимым органом, осуществляющим в полном объеме исполнительную власть;

судебная власть осуществляет контроль за исполнительной властью в рамках

административной юстиции.

Система органов исполнительной власти в целом видерегулируется статьями 5 и 77 Конституции РФ, а также - ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями на 6 апреля 2015 года).

Следует заметить, что идея единой системы органов исполнительной власти выражена слабо не только в Конституции РФ, но и в целом в федеральном законодательстве. Дефицит единства системы государственной власти проявляется в том, что:

федеральные и региональные органы исполнительной входят в эту систему в пределах компетенции РФ, т.е. частично. Если федеральный орган исполнительной власти действует в пределах компетенции субъекта федерации, а орган исполнительной власти субъекта федерации действует в рамках собственной компетенции, то в обоих случаях эти два органа не входят в единую систему органов исполнительной власти государства 1;

несмотря на то, что Президент не входит в систему органов исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ) но де-факто именно ему принадлежат прерогативы в сфере исполнительной власти, хотя ч.1 ст. 110 провозглашает сосредоточение всей исполнительной власти в руках Правительства РФ;

слабая взаимосвязь внутри самой системы, т.е. органы исполнительной власти субъектов федерации не подчинены Правительству РФ, которое вправе лишь координировать их деятельность в той мере, в какой они входят в единую систему; федеральное правительство не вправе применять меры конституционной ответственности к органам исполнительной власти субъектов федерации, а может только вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия

Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М.: МГУ, 1999. С.274.

актов этих органов в случае их противоречия конституционному и федеральному законодательству;

акты самого Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ не только по причине их незаконности, но и в случае противоречия его указам.

Кроме того, основы системы органов исполнительной власти были установлены не Конституцией РФ, а ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ (в ред. от 07.05.2013 г.), до этого времени система фактически устанавливалась указами Президента РФ.

В целом, систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

органы, составляющие аппарат главы администрации;

управления, комитеты, отделы и прочие службы администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием подчинения главе администрации;

территориальные органы федеральных министерств и ведомств, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, но имеющие ярко выраженную

вертикальную подчиненность.

В задачи администрации входят обеспечение соблюдения Конституции РФ и законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, представительство, руководство местными органами власти, защита интересов области в федеральных органах власти.

Функции исполнительной власти. В понятие «функции исполнительной власти» входят, прежде всего, цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, а также - основные направления ее деятельности, правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей.

Первая функция исполнительной власти - это функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности. С этой точки зрения, исполнительная власть гораздо полнее, чем законодательная, представляет единство и функциональную направленность государства. Ослабление этой функции отрицательно сказывается на управлении экономикой, финансами, культурой и т.д., что сопровождается ростом административных проступков и даже преступлений. Эта функция основана на принуждении.

Вторая функция - регулятивно-управленческая - представляет собой деятельность публичных служб по руководству экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства. Она осуществляется государственными органами и учреждениями. Распорядительный характер этой функции говорит о том, что органы исполнительной власти выступают не как пассивные исполнители законов, но как органы, принимающие важные политико-правовые решения, что наделяет их правом издавать нормативные и индивидуальные акты для нижестоящих органов.

Третья функция - обеспечение прав и свобод граждан. Как правило, это функция закреплена за органами исполнительной власти во всех нормативных актах, устанавливающих их правовой статус. Эта функция особая и отличается от первых двух тем, что осуществляется она индивидуально и по конкретным случаям.

Вспомогательные (или инструментальные) функции исполнительной власти, к которым относятся:

нормотворческая функция (издание нормативных актов управления): если закон принимается парламентом, то подзаконный нормативный акт издается органом исполнительной власти;

оперативно-исполнительная функция, означающая, что органы исполнительной власти обеспечивают реализацию правовых норм, содержащихся как в законах, так и в подзаконных актах;

юрисдикционная функция исполнительной власти, играющая особую роль, так как юрисдикционные органы осуществляют деятельность по применению разного рода санкций (административных, финансовых, дисциплинарных и т.п.) по отношению к работникам аппарата управления, представляющих исполнительную власть

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. №3. С. 15..

Кроме того, Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, которые осуществляют внешнеполитическую деятельность. Оно комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет и заключает международные переговоры и соглашения.

Компетенция Правительства РФ. Правительство в любом государстве осуществляет широкую деятельность, охватывающую государственным управлением практически все сферы жизни. Поэтому конституционно закрепить предметную компетенцию этого органа государственной власти в конституциях с исчерпывающей полнотой весьма затруднительно, вследствие чего она всегда устанавливается только в общей форме. Таково положение и в Российской Федерации. В ст. 114 Конституции РФ закреплен перечень вопросов, относящихся к компетенции Правительства РФ, но в заключение его говорится, что оно осуществляет и «иные полномочия», возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Следовательно, конституционный перечень не является исчерпывающим, да и сами вопросы, которые включены в него, выглядят скорее как самое общее обозначение основных обязанностей государства.

Поэтому, кроме Конституции РФ, компетенция Правительства РФ регулируется главой III ФКЗ от 14 мая 1997г. «Полномочия Правительства РФ» (с последующими изменениями и дополнениями). Статьи 13-21 содержат ряд полномочий, относящийся к определенной сфере:

общие полномочия (ст.13);

полномочия в сфере экономики (ст. 14);

полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики (ст.15):

полномочия в социальной сфере (ст. 16);

полномочия в сфере науки, культуры, образования (ст.17);

полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды (ст.18);

полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью (ст.19);

полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации (ст. 20);

полномочия в сфере внешней политики и международных отношений (ст.21) и иные полномочия (ст.22).

К наиболее обширным и значимым в социально-экономическом плане относятся следующие полномочия правительства.

Бюджет и финансы. Правительство РФ - соучастник бюджетного процесса, т. е. регламентированной законом деятельности органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Правительство разрабатывает и представляет ГД федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Оно также представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

Социальная политика. Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской

Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Практически в каждой из этих областей действуют федеральные законы, устанавливающие конкретные полномочия Правительства РФ.

Управление федеральной собственностью. Правительство РФ (через Государственный комитет по управлению государственным имуществом) осуществляет общее управление федеральной собственностью, решает вопросы приватизации, рационального использования федеральных предприятий.

Оборона, безопасность, внешняя политика. Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. Руководители ведущих министерств и ведомств, осуществляющих управление в этих областях, подчиняются Президенту РФ, но, в то же время, значительные полномочия и ответственность возложены на Правительство РФ.

Обеспечение прав и свобод граждан. В сферу полномочий Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. На правительственном уровне решаются вопросы, связанные с финансированием и укреплением материально-технической базы правоохранительных органов, проводится анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М.: МГУ, 1999. С.283..

Ряд полномочий Правительства сформулирован в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Полномочия Правительства РФ тесно переплетаются со многими полномочиями Президента РФ, текстуально они никогда не могут быть доведены до абсолютной точности и конкретности. Даже беглый взгляд на структуру и наименования исполнительных органов дает представление о сложности и многообразии вопросов, входящих в компетенцию Правительства РФ. Кроме того, следует принимать во внимание, что государственное управление неизбежно требует многих оперативных и непредвиденных мер, которые, принципиально не выходя за пределы компетенции Правительства, часто не укладываются в общие законодательные формулировки обязанностей федеральной исполнительной власти.

Реализация компетенции тесно связана с деятельностью аппарата Правительства, вспомогательных (консультативных) органов и, прежде всего, с работой Председателя Правительства.

Компетенция Председателя Правительства РФ в самом общем виде сводится к следующему. Председатель Правительства РФ:

организует работу Правительства РФ;

ведет его заседания;

систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов

деятельности Правительства, поручений Президента РФ Правительству РФ;
принимает решения по оперативным вопросам;
издает постановления и распоряжения на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;
организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства, международных договоров РФ в пределах своих полномочий;
осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и её субъектов);
принимает меры по устранению нарушений законодательства России;
заслушивает на своих заседаниях федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти т.д. в целях осуществления контроля за исполнением Конституции РФ, федеральных законов, международных договоров РФ, актов Президента и решений Правительства;
дает оценку деятельности указанных органов и соответствующих организаций;
принимает решения: во-первых, об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти; во-вторых, о внесении Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ; в-третьих, о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством;
вносит предложения Президенту РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ;
рассматривает проекты федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства, а также проекты заключений, поправок и официальных отзывов на проекты федеральных законов;
рассматривает другие документы по вопросам, не требующим принятия соответствующих актов по поручению Президента РФ, а также по предложениям членов Правительства, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ или Правительство.
Обращения в Правительство, содержащие предложения о принятии федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, других решений Правительства, направляются в федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство, в соответствии со сферами ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Указанные органы проводят проработку обращений, принимают в пределах своей компетенции соответствующие решения, при необходимости вносят в Правительство в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение

Правительства, и о результатах рассмотрения информируют заявителей. Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, направляются на рассмотрение в Администрацию Президента России, а жалобы на неудовлетворительную работу руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, направляются Аппаратом Правительства соответствующим федеральным министрам.

Правовые акты Правительства. В качестве исполнительной власти Правительство обязано исполнять законы, принятые Федеральным Собранием. Но модель деятельности Правительства «на основе и во исполнения Конституции и законов», применяемая до принятия Конституции 1993 г., несколько изменилась за счет нормотворческой (Указы Президента) деятельности Президента РФ.

По Конституции нормотворчество не входит в полномочия органов исполнительной власти. В связи с этим Правительство вправе издавать нормативные правовые акты только в тех случаях и по тем вопросам, которые отнесены к его ведению законом и только в тех пределах, в которых это необходимо для исполнения закона. Теории известны ситуации, когда законодательный орган передает правительству право в установленных случаях осуществлять правовое регулирование в полном объеме (делегированное законодательство), однако действующая Конституция РФ этого не допускает.

Правительство РФ издает постановления (акты, имеющие нормативный характер) и распоряжения (акты по оперативным и иным текущим вопросам), которые обязательны к исполнению, и подлежат официальному опубликованию в случаях, установленных Конституцией (ст. 15 Конституции РФ), в порядке и на условиях, установленных Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г.

Постановления Правительства РФ могут быть обжалованы на предмет соответствия федеральному закону - в Верховный Суд РФ и на предмет соответствия Конституции РФ - в Конституционный Суд РФ.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе.

В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

В процессе работы над проектом нормативно-правового акта должно быть изучено не только законодательство РФ, но и договоры о разграничении предметов ведения

и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также - практика применения соответствующих нормативно-правовых актов и т.д.