## План:

Введение 3

1. Понятие и признаки исполнительной власти РФ. 5

2. Система и структура органов исполнительной власти в РФ. 13

3. Президент РФ и исполнительная власть. 27

Заключение 34

Список литературы 35

Введение

В России формируется правовое государство, которое должно представлять собой систему органов и институтов, обеспечивающих нормальное функционирование гражданского общества на основе права, защиту прав и свобод каждого гражданина, подъем экономики и духовный прогресс народа.

Сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции и конституционных законах. Государственная власть опирается на законодательство, государственный аппарат, материальные ресурсы, денежные средства, механизмы убеждения и принуждения. При этом она должна быть носительницей определенной идеи, иметь нравственное оправдание, обладать легитимностью, то есть общественным признанием.

Согласно ст. 10 и 11 Конституции, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципа разделения властей — на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти ее субъектов.

На ветвь исполнительной власти возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата. Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлены Правительству, федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных должностных лиц.

Законодатель не устанавливает понятие органа исполнительной власти ограничиваясь лишь указанием на существование единой системы государственных органов исполнительной власти и определением в Конституции РФ (например, ст. 77, 78, 85, 110, 112, 125), федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативных правовых актах их полномочий.

Учитывая вышеизложенное, задачами настоящей курсовой работы являются:

* определение понятия, признаков и функций исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти;
* определение системы и структуры органов исполнительной власти в РФ;
* определение взаимодействия Президента РФ и исполнительной власти.

Курсовая работа состоит из введения, трёх параграфов: понятие и признаки исполнительной власти РФ, система и структура органов исполнительной власти в РФ и президент РФ и исполнительная власть – заключения и списка литературы. Она написана с использованием учебной юридической литературы, на основе положений Конституции Российской Федерации 1993г. и действующего российского законодательства, а именно: Федерального конституционного закона РФ от 17 декабря 1997г. "О Правительстве Российской Федерации", Федерального конституционного закона от 19 июня 2004г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" Гражданского процессуального кодекса РФ, Федерального закона от 6 октября 1999г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Указа Президента Российской Федерации N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г., Указа Президента РФ от 17 марта 1995г. N 283 "Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994г. N 1402 "О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Постановления Суда РФ N 28-П от 11 декабря 1998г., Постановления Правительства РФ от 1 июня 2004г. N 260, Распоряжения Администрации Президента РФ N 1576, Аппарата Правительства РФ N 954 от 21 декабря 2007г. «О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти», закона Брянской области № 23-3 «О системе исполнительной власти Брянской области» от 12 апреля 2006г.

## 1. Понятие и признаки исполнительной власти РФ.

Так как речь идет об исполнительной власти, о государственной деятельности по ее практической реализации, неизбежен вопрос о том, какому именно звену государственно-властного механизма, построенному на началах разделения властей, поручается такого рода деятельность. До того как Конституция РФ 1993г, установила, что государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), данный вопрос решался достаточно просто: на различных уровнях государственной организации была построена и соответствующим образом функционировала система органов государственного управления. Она полностью соответствовала одному из ведущих проявлений государственной власти, а именно — государственно-управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой наряду с законодательной и судебной.

Соответственно органы государственного управления в центре и на местах являлись основными субъектами административного права или же носителями административной правосубъектности.

Другими словами, государственное управление как самостоятельный вид деятельности государства по реализации своих задач и функций имело специального, конституционно закрепленного субъекта.

Конституция РФ 1993г. вместо термина «государственное управление» ввела в оборот понятие «исполнительная власть». И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Так, ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Так впервые появляется конституционное, упоминание об органах исполнительной власти.[[1]](#footnote-1)

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее властями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны.

Исполнительная власть есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение, а также право и возможность подчинять своей воле других. Отличительным признаком этой ветви власти выступает то, что она реализуется в отношении как к коллективным так и индивидуальным элементам государственно-организованного общества, то есть в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера. Это является наиболее важной характеристикой исполнительной власти, поскольку раскрывает ее особую государственно-правовую природу, позволяет разграничить исполнительство такого рода и исполнительство, присущее любой организованной ячейке социума в качестве средства управления собственными делами (самоорганизация).

Будучи ветвью единой государственной власти, исполнительная власть не тождественна виду государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. А потому исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности: власть - сущностное выражение этой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, то есть категория базового характера. Следовательно, исполнительная власть не тождественна государственному управлению, поскольку оно выступает определенным видом государственной властной деятельности.

Принципиальное качество и назначение исполнительной власти выражаются в особом виде государственной деятельности, в правоприменительной ее сути. Причем в отличие от правоприменительной судебной власти (где исполнение требований закона осуществляется преимущественно в негативных случаях) для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, то есть прямое исполнение требований законодательства в целях нормальной и эффективной работы находящихся под ее воздействием объектов экономики, политики, права, культуры и т.п.

Исполнительная власть реализуется через деятельность специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. В государственно-властном механизме она представлена органами исполнительной власти. Через деятельность государственных органов - субъектов исполнительной власти, исполнительная власть приобретает динамические качества. Согласно ст. 77 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти. Однако ст. 110 Конституции РФ сводит всю исполнительную власть исключительно к деятельности Правительства Российской Федерации, что вызывает определенные сомнения.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма, то есть законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Ведущая роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11 Конституции РФ.).

Это разграничение проводится суммарно, то есть применительно к законодательным и исполнительным органам государственной власти (ст. 71-72 КРФ). Конкретизация этого разграничения между соответствующими субъектами исполнительной власти осуществляется при оформлении организационно-правового статуса тех или иных субъектов.

Следует особо подчеркнуть неправомерность отождествления исполнительной и административной власти. Административная власть связана с реализацией полномочий внесудебного, то есть административного принуждения, которое является лишь одним из средств достижения целей, стоящих перед исполнительной деятельностью. Но содержание исполнительной власти не исчерпывается применением в необходимых случаях чисто принудительных мер. Большинство юридически властных полномочий, которыми наделены все субъекты исполнительной власти, реализуется именно во внесудебном порядке. В подобном же порядке реализуются полномочия органов законодательной власти, но это не означает, что они осуществляют административную власть.

В распоряжении субъектов исполнительной власти находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, армия и иные воинские формирования, милиция, важнейшие средства коммуникации, исправительно-трудовые учреждения, служба внутренней и внешней безопасности и т.п. Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации нет упоминаний о государственном управлении, тем не менее оно - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Но Конституция и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению, в них ничего не говорится об исполнительной деятельности; субъекты этой деятельности налицо, а характер ее не определен. Однако система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Государственное управление осуществляется и в рамках системы государственной власти, основанной на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти, приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, именуемых исполнительными органами, являющимися органами государственного управления. В этом смысле государственное управление понимается как исполнительно-распорядительная деятельность и не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

Необходимо подчеркнуть, что понятие «государственное управление» более широкое по сравнению с исполнительной властью. В известном смысле последняя производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности в целом. Наоборот все настойчивей звучит тезис о необходимости сильной исполнительной власти, способной обеспечить должный уровень управляемости общественных отношений во всем их многообразии.

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, то есть почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования, что особенно заметно в экономической области. Главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением.

В настоящее время функциями исполнительной власти являются следующие:

* Разработка и реализация политики, выражающаяся в государственных программах общефедерального и регионального масштабов (например, демонополизации, приватизации, инвестиционная, энергетическая, жилищная и т.д.).
* Установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (например, обеспечение равноправия всех форм собственности, государственное стимулирование предпринимательства, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции, защита прав собственника и т.п.).
* Управление учреждениями и предприятиями государственного сектора.
* Регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора.
* Координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства.
* Обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления.
* Осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления, то есть в связи с организацией и функционированием системы государственной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации регулируются административным правом. Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников.

Можно выделить признаки исполнительной власти:

1. Первый признак— ее вторичность, ее подчиненное положение, зависимость от высшей власти.

2. Второй признак — ее организующий характер. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, в созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов, актов высшего руководства. Она переводит политические проблемы в организационные. Исполнительная власть обязана объединять энергию, усилия граждан, наводить порядок и в нормальных, и в экстремальных условиях.

Закон является только абстрактной нормой, намечающей модель поведения людей. Для его исполнения необходимы организующие, координирующие и контролирующие действия государства. Их осуществляет исполнительная власть, имеющая дело с действительными явлениями жизни и выполняющая задачи постоянного, целенаправленного управления людьми, а через них — имуществом и общественными процессами.

3. Исполнительная власть — это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие.

4. Исполнительная власть имеет универсальный характер во времени и пространстве, т. е. осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы. Она непосредственно организует оборону страны, охрану государственной и общественной безопасности, деятельность государственных предприятий и учреждений, осуществляет общее руководство негосударственными организациями (регистрация, лицензирование, налогообложение, контроль), с помощью правовых норм воздействует на граждан и организации. Она в процессе исполнения актов высшего руководства осуществляет еще и правотворчество, и юрисдикционную деятельность (наказывает, разбирает споры). Универсализм этой власти проявляется и в способах воздействия на людей (поощрение, убеждение, договор, регистрация, разрешение, пресечение и др.). Как композитор из существующего разнообразия звуков создает мелодию (хорошую или не очень), так и чиновники, используя существующие способы воздействия на волю людей, создают организованность, порядок в обществе (хороший или не очень).

Исполнительная власть сама обеспечивает безопасность страны, руководит многими предприятиями, учреждениями и в то же время создает условия для того, чтобы в обществе действовали муниципальные, общественные, частные механизмы саморегуляции.

5. Существенный признак исполнительной власти — наличие в ее непосредственном ведении огромных ресурсов — правовых, информационных, экономических, технических, идеологических, организационных. В ней сконцентрирована фактическая государственная мощь. По существу, только она наделяет конкретных субъектов правами, выделяет им ресурсы, осуществляет правоприменительное, правонаделение.

6. Ведая огромными ресурсами, исполнительная власть непосредственно их не использует, она не производит продукцию, не лечит, не учит, она распоряжается действиями людей, природными и иными ресурсами, чтобы организовать производство, образование, здравоохранение и др.

Исполнительная власть — это исполнительно-распорядительная власть, в процессе исполнения велений вышестоящей власти она издает огромное количество распоряжений — административных актов (о выделении, приеме, призыве, поощрении, наложении взысканий и др.).

7. В непосредственном ведении исполнительной власти находятся вооруженные силы, полиция (милиция), органы госбезопасности, специализированные принудительные учреждения. Субъекты исполнительной власти используют имеющиеся у них фактические и правовые возможности для осуществления внесудебного, административного принуждения. Принудительность, опора на силу, возможность самостоятельно осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке — важная черта исполнительной власти.

8. Названные выше признаки содержания исполнительной власти— универсальность, принудительность, организующий характер — детерминируют ее организационную форму — единую, большую по объему, иерархически построенную государственную исполнительную власть. Единство многоуровневой административной машины — важнейшая основа единства государства.

Известно, что и законодательная, и судебная власти не обладают организационным единством, иерархией, подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим. В отличие от других властей, исполнительная власть организационно едина, ее нижестоящие звенья подчинены вышестоящим, она делится на иерархические уровни.

9. Непосредственная повседневная организация разнообразных социальных связей, реальное осуществление принуждения требуют большого количества работников аппарата. Несомненно, что численный состав административного аппарата, количество лиц, занимающихся административной деятельностью, намного превосходит общее число работников всех иных государственных органов вместе взятых. Реализация исполнительной власти требует большого числа профессионалов и рациональной организации их труда. Основная фигура в администрации — чиновник.

10. Исполнительная власть выступает как вторичная по отношению к представительным (законодательным) органам, которые определяют ее структуру, полномочия ее органов, даже если носители исполнительной власти избираются непосредственно народом (президент, губернатор и т. д.). Издаваемые ими властные акты (даже указы Президента) подзаконны, они развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке закон. Действия администрации не могут противоречить закону, являются его исполнением. Поэтому органы называют исполнительными, а власть — исполнительной.

Конечно, администрация всегда служила высшей власти, исполняла ее веления, подчинялась ей. В правовом государстве его администрация подчиняется не другой власти, а закону. Она исполняет не акты монархов, а законы, то есть она становится подзаконной.

11. В условиях правового государства значительно изменяются объем и формы контроля за деятельностью исполнительной власти. Ее подконтрольность приобретает качественно иной характер. В прошлом ее контролировал монарх и уполномоченные им чиновники: прокуроры и иные представители высшей власти. Это был контроль за подчиненными, осуществляемый свыше, чаще всего, контроль одних чиновников за другими. В правовом государстве исполнительная власть не подчинена другим властям, она самостоятельна, но ее вправе контролировать все существующие власти: и парламенты, и суды, и иные органы, не принадлежащие ни к одной из трех ветвей государственной власти (прокуратура, счетная палата, уполномоченный по правам человека и др.). В России огромные контрольные полномочия принадлежат президентской власти, занимающей особое положение в российской системе разделения властей.

Уровень подконтрольности государственной администрации резко возрастает в условиях развитой демократии и ее проявлений: свободы слова, права на получение информации, многопартийности и др.

Исполнительная власть самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительством), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма.

Однако необходимо учитывать, что действующим законодательством Российской Федерации фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

Исполнительная власть - необходимый атрибут государственно-властного механизма, построенного на разделении властей. До принятия Конституции Российской Федерации 1993 года законодательная власть осуществлялась только на федеральном и республиканском уровнях. Разделение властей в буквальном смысле имело известные формальные ограничения. Сейчас таковые отсутствуют, так как все субъекты федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ст. 76 Конституции РФ). Естественно, что на указанных уровнях осуществляется исполнительная и судебная власть. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований.[[2]](#footnote-2)

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об исполнительной власти как относительно самостоятельной ветви государственной власти.

## 2. Система и структура органов исполнительной власти в РФ.

Субъектом исполнительной власти являются органы исполнительной власти. Орган исполнительной власти — это государственная организация, часть системы органов государственной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством пользования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.

Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации, не дает их полного перечня.

В Российской Федерации создано множество органов исполнительной власти, различающихся по уровню их нахождения в структуре исполнительной власти, роли и масштабу деятельности, сферам и отраслям управления, порядку принятия решений, способу образования, характеру компетенции, в связи с чем представляется важным вопрос классификации этих органов. В зависимости от критерия, который лежит в основе классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти.

Для классификации органов исполнительной власти применяются следующие критерии:

1. В соответствии с федеральным государственным устройством:

- федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (Президент России и Администрация Президента, Правительство России, федеральные министерства, государственные комитеты и иные федеральные органы исполнительной власти);

- региональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, т.е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах военного округа, железной дороги и др.). Такие органы являются межтерриториальными (межрегиональными);

- органы исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющие деятельность, соответственно, в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. В масштабе республик действуют президенты, правительства, министерства, комитеты и иные ведомства. В масштабе края, области, города федерального значения и автономного образования исполнительная, управленческая деятельность осуществляется соответствующей администрацией, руководимой ее главой (губернатором, мэром).

2. В зависимости от объема и характера компетенции:

- органы общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (президентуры, правительства, администрация краев, областей, городов федерального значения, автономных образований);

- органы отраслевой компетенции, ведающие какой-либо одной отраслью управления (министерства, некоторые комитеты и ведомства, отделы и управления);

- органы межотраслевой (специальной) компетенции, ведающие вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (органы статистики, стандартизации, метрологии, сертификации, служба занятости населения и др.

3. По видам подразделяются на:

- администрация Президента РФ, Правительства, министерства, комитеты, службы, главные управления, управления, инспекции, агентства, департаменты, администрации, отделы и т.д.

4. По порядку разрешения вопросов:

- коллегиальные органы, обсуждающие и разрешающие подведомственные вопросы, имеющие наиболее важное значение. (Правительство Российской Федерации, правительства субъектов федерации, некоторые государственные комитеты и др.);

- единоначальные органы, в которых подведомственные вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа исполнительной власти (министерства, ведомства, управления, отделы, службы, администрации и др.).

Однако в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие сочетается с коллегиальностью. В министерствах, ведомствах, управлениях и других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководитель органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы управления отраслью.

5. По основаниям образования:

- образование которых предусмотрено конституциями (президенты и их администрация, правительства);

- создаваемые на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, комитеты, департаменты, управления, отделы, службы, администрации и другие ведомства).

Основной классификацией, по моему мнению, является деление органов исполнительной власти на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. На них, я и заострю своё внимание.

В Конституции закреплены термины системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Так, п. «г» ст. 71 Конституции устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Однако о структуре федеральных органов исполнительной власти в Конституции упоминается только в связи с назначением Председателя Правительства РФ. Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Как же соотносятся понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти? Эти понятия соподчинены. Система свое содержание раскрывает через структуру составляющих ее организационных и функциональных элементов. Система – это результат объединения структурных образующих ее единиц в единстве и целостности. Понятие «структура» означает «строение, внутреннее устройство».[[3]](#footnote-3)

В Указе Президента Российской Федерации N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г.указано, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.[[4]](#footnote-4)

Правовое положение федеральных органов исполнительной власти характеризуется следующими основными чертами (функциями) (Указ Президента Российской Федерации N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г.):[[5]](#footnote-5)

* федеральное министерство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации;

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

* утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;
* вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;
* вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;
* вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;
* во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;
* имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;
* назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;
* назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

* вносит в Правительство Российской Федерации предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;
* принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;
* вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;
* вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;
* назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.
* федеральная служба:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

* федеральное агентство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

в) ведет реестры, регистры и кадастры;

г) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации.

Понятие структуры федеральных органов исполнительной власти содержится в ст. 112 Конституции. Из этой статьи следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»[[6]](#footnote-6) и включает в себя три основных блока.

В первый блок входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Во второй блок входят федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. Руководство данными федеральными службами и федеральными агентствами Правительство РФ осуществляет через федеральные министерства, которым они подведомственны.

В третий блок входят федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство РФ.

Особенностью данной структуры органов исполнительной власти, отличающей ее от ранее существовавшей как в Российской Федерации, так и в СССР, является то, что большинство федеральных органов исполнительной власти соподчинены и подведомственны по областям государственного управления соответствующим министерствам. Например, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области обороны (Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю и Федеральное агентство специального строительства), подведомственны Министерству обороны РФ.

Структурные элементы федеральных органов исполнительной власти закреплены в Распоряжении Администрации Президента РФ N 1576, Аппарата Правительства РФ N 954 от 21 декабря 2007 г. «О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти».[[7]](#footnote-7)

Система органов исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с Конституцией определяется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[[8]](#footnote-8), а также законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. 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.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Этот орган обеспечивает исполнение Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование данного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Указанный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Указанный орган наделен следующими полномочиями[[9]](#footnote-9):

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд;

ж) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок не более пяти лет.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ. Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществляет следующие полномочия:

а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.[[10]](#footnote-10)

В случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Полномочиями высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) гражданин Российской Федерации наделяется по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается на совместном заседании палат.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в следующих случаях:[[11]](#footnote-11)

а) его смерти;

б) его отставки в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства Российской Федерации;

к) его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации на основаниях и в порядке, установленных настоящим Федеральным законом, если такой отзыв предусмотрен конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ, за исключением случаев, предусмотренных подп. «б» и «г».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в следующих случаях:[[12]](#footnote-12)

а) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б)установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не имеет права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ. Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ и рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Что же касается конкретных вариантов организации государственного управления в различных субъектах РФ, то она не строится по шаблону. Для каждого субъекта система и структура исполнительной власти своя, но строится она на основе Конституции и Федерального Закона, но их местным законом.

Рассмотрим систему органов исполнительной власти Брянской области, она регулируется законом Брянской области № 23-3 «О системе исполнительной власти Брянской области» от 12 апреля 2006г.[[13]](#footnote-13)

В соответствии с этим законом в нёё входит администрация Брянской области и ещё 32 органа исполнительной власти.

Администрация Брянской области является высшим исполнительным органом государственной власти Брянской области и возглавляется Губернатором Брянской области.

Администрация Брянской области состоит из Губернатора Брянской области, вице-губернатора Брянской области, заместителей Губернатора Брянской области, руководителей органов исполнительной государственной власти Брянской области, руководителей представительств администрации Брянской области при федеральных органах государственной власти, органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации, руководителя аппарата администрации Брянской области.

Для обеспечения деятельности администрации Брянской области образуется аппарат администрации Брянской области. Положение об аппарате администрации Брянской области утверждается Губернатором Брянской области.

В зависимости от организации деятельности, отрасли государственного управления, а также функций образуются следующие виды органов исполнительной власти области:

* управления;
* комитеты;
* департаменты;
* инспекции;
* представительства.[[14]](#footnote-14)

Органы исполнительной власти области формируются Губернатором Брянской области на основе системы исполнительных органов государственной власти Брянской области, устанавливаемой законом Брянской области. Компетенция органов исполнительной власти области устанавливается в положениях об этих органах, которые утверждаются Губернатором Брянской области.

Так можно кратко охарактеризовать систему и структуру органов исполнительной власти в данный момент, но это не её конечный вид. Так как административная реформа, начавшаяся в 2004г. Всё ещё идёт и пока не известно чем она закончится.

## 3. Президент РФ и исполнительная власть.

До конца не определенными остаётся место и значение Президента РФ в системе исполнительной власти. Конституция предоставляет ему широкие полномочия в сфере государственного управления (ст. 80, ч. 1). В то же время Конституция наделяет Правительство РФ всей полнотой исполнительной власти (ст. 110, ч. 1). В литературе отмечается несоответствие конституционного и фактического статуса Президента РФ, которое негативно сказывается на управленческой практике.[[15]](#footnote-15)

Неопределенность правового статуса Президента в системе разделения властей порождена ст. 10 и 80 Конституции РФ, которые не относят этот орган ни к одной из ветвей государственной власти. Согласно одной точки зрения, он рассматривается только как глава государства, стоящий "над всеми ветвями" власти, и как гарант всех конституционных институтов. Считается, что Президент как глава государства обладает полномочиями исполнительной власти, но не входит в систему ее органов. В соответствии со второй точкой зрения законодательная власть принадлежит парламенту, судебная - судам, исполнительная - правительству, а Президент РФ наделен особой формой власти - президентской.

Сложный характер отношений между Президентом РФ и Правительством РФ заложен в нормах Конституции России. Ряд статей Конституции наделяет Президента РФ полномочиями, объем которых позволяет ему коренным образом влиять на деятельность органов государственной власти, при этом особо ярко выражена юридическая зависимость от него органов исполнительной власти.

Воздействие Президента РФ на исполнительную власть начинается с самой процедуры назначения Председателя Правительства РФ.

Согласно п. "а" ст. 83 Конституции РФ Президент РФ с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства РФ. С одной стороны, данное полномочие Президента РФ, возможно, направлено на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Государственной Думы с Правительством РФ, кандидатура Председателя которого согласовывается, с другой стороны, данное полномочие Президента РФ лишает парламент права самостоятельно формировать Правительство и оставляет ему лишь право выбора одной из предложенных кандидатур его Председателя.

Из комплексного рассмотрения процедуры назначения следует, что Председателем Правительства РФ будет именно то лицо, которое Президент РФ решит видеть на этой должности, независимо от согласия Государственной Думы. Во-первых, ст. 111 Конституции РФ предоставляет Государственной Думе право отклонить лишь две представленные кандидатуры, поскольку в случае отклонения третьей Президент распускает Государственную Думу и самостоятельно назначает Председателя Правительства. При этом Конституционный Суд РФ в своем Постановлении N 28-П от 11 декабря 1998г. обозначил право Президента представлять Государственной Думе все три раза одну и ту же кандидатуру[[16]](#footnote-16).

Таким образом, можно утверждать, что Президент РФ самостоятельно (с соблюдением установленной процедуры) назначает Председателя Правительства России.

Если рассматривать процедуру дальнейшего формирования Правительства России, то роль Президента РФ не ограничивается одним лишь назначением его Председателя. Согласно п. "д" ст. 83 Конституции РФ Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

При этом в Конституции РФ не установлен сам порядок назначения и не закреплены полномочия участвующих в назначении должностных лиц. Поскольку, как это установлено в случае утверждения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, каких-либо ограничений для отклонения Президентом РФ представленных Председателем Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров не установлено, из смысла конституционных норм следует, что Президент РФ может отклонять эти кандидатуры бесконечно, пока не будет предложена устраивающая его кандидатура.

Подытоживая сказанное, можно утверждать, что Президент РФ фактически может самостоятельно формировать Правительство РФ.

Далее, сам порядок управления Правительством РФ имеет двойственный характер. Это проявляется как в процедуре управления Правительством в целом, так и в управлении отдельными федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии со ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Согласно ст. 24 Федерального конституционного закона РФ от 17 декабря 1997г. "О Правительстве Российской Федерации"[[17]](#footnote-17) Председатель Правительства РФ в рамках организации работы Правительства ведет его заседания, обладая правом решающего голоса. Регламент Правительства РФ[[18]](#footnote-18) уточняет эти положения, закрепляя то, что председательствующим на заседаниях Правительства является Председатель Правительства (п. 35).

Вместе с тем п. "б" ст. 83 Конституции РФ предоставляет Президенту РФ право председательствовать на заседаниях Правительства. Статья 31 ФКЗ РФ "О Правительстве РФ" в дополнение к названному полномочию предоставляет Президенту РФ право председательствовать и на заседаниях Президиума Правительства РФ.

В Законе не уточняется объем полномочий, которыми обладает Президент РФ, председательствуя на заседаниях Правительства. Следовательно, объем этих полномочий определяется теми правами, которыми наделен председательствующий в соответствии с законодательством. Также законодательно не определен статус Председателя Правительства, присутствующего на заседании Правительства РФ под председательством Президента.

В соответствии со ст. 32 ФКЗ "О Правительстве РФ" Президент РФ непосредственно и через федеральных министров руководит деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти.[[19]](#footnote-19)

Интересно проследить эволюцию положений названной статьи. В первой редакции ФКЗ "О Правительстве РФ"[[20]](#footnote-20) Президент России как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ в соответствии с законодательством наделялся полномочиями по "направлению деятельности федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий".

С принятием ФКЗ от 31 декабря 1997г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"[[21]](#footnote-21) эта статья претерпела следующие смысловые изменения:

1) Президент РФ был наделен правом руководства (не направления деятельности) названными органами, причем без ссылки на особенности осуществления полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета безопасности РФ;

2) Президент РФ получил право назначать руководителей этих органов;

3) Президент РФ получил право утверждать по представлению Председателя Правительства РФ положения об этих органах;

4) статья предоставила Президенту РФ право расширять полномочия в рамках осуществления функций Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета безопасности РФ;

5) Правительство РФ вместо права осуществления руководства названными органами (как это было в первой редакции) получило право лишь координировать их деятельность.

В редакции рассматриваемой статьи, утвержденной Федеральным конституционным законом от 19 июня 2004г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"[[22]](#footnote-22), в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти порядок руководства Президентом РФ перечисленными органами был изложен как "непосредственно и через соответствующих федеральных министров". Кроме того, у Президента РФ появилось право в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия соответствующих федеральных законов перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых он руководит.

Исходя из сказанного отчетливо просматривается тенденция усиления влияния Президента РФ на отдельные федеральные органы исполнительной власти. В настоящее время (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"[[23]](#footnote-23) Президент РФ руководит деятельностью 20 федеральных органов исполнительной власти, что составляет практически 25% от общего числа федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Правительство РФ по отношению к этим органам обладает лишь координационными полномочиями.

В рамках расширения полномочий Президента РФ по отношению к Правительству следует отметить институт поручений и контроля. Как следует из Регламента Правительства РФ, Президент РФ может давать поручения Председателю Правительства РФ, его заместителям, непосредственно федеральным министрам, непосредственно руководителям иных федеральных органов исполнительной власти. Поручения Президента РФ должны выполняться в установленный в поручении срок и доклад об их исполнении должен направляться Президенту. Также Правительство должно информировать Президента о своей законопроектной деятельности (п. 80 Регламента).[[24]](#footnote-24)

Таким образом, Президент РФ непосредственно (и через соответствующих федеральных министров) руководит 25% федеральных органов исполнительной власти России, остальной частью он руководит косвенно, посредством применения рассмотренных процедур.

Неоднозначно в Конституции РФ решен вопрос об ответственности Правительства РФ. Согласно п. "в" ст. 83 Конституции РФ Президент РФ в любой момент может принять решение об отставке Правительства РФ, не мотивируя и не согласуя свое решение. Эта норма прямо указывает на политическую ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ.

Однако в соответствии со ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума имеет возможность выражать Правительству РФ недоверие, что теоретически указывает на наличие у Правительства РФ ответственности и перед парламентом. Вместе с тем установленная в этой же статье процедура опровергает высказанное предположение.

Так, в случае выражения Государственной Думой недоверия Президент РФ решает: согласиться ему с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку или же не соглашаться с Государственной Думой и не предпринимать никаких действий.

То есть выражение Государственной Думой Правительству РФ недоверия - лишь способ, при помощи которого парламент российского государства может обратить внимание Президента РФ на свое несогласие с осуществлением Правительством РФ своих полномочий. Вопрос об отставке решает Президент РФ.

Если Президент РФ не согласится с выдвинутым Государственной Думой недоверием, все остается на своих местах и у Государственной Думы возникает возможность выражения повторного недоверия.

В случае повторного выражения недоверия Президент РФ вынужденно становится перед следующим выбором:

1) согласиться с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку;

2) повторно не согласиться с Государственной Думой и распустить ее.

Если учитывать, что Президент РФ может в случае возникновения такого желания самостоятельно отправить Правительство РФ в отставку и, кроме того, мог сделать это при первоначальном выражении Государственной Думой недоверия, сложно представить что Президент РФ выберет первый из названных вариантов.

Однако на данную ситуацию влияет еще одно условие. Согласно п. 3 ст. 109 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания.

Таким образом, обозначенная схема правомочна только по истечении года со дня избрания Государственной Думы. До истечения годичного срока у Президента РФ остается лишь один вариант в случае повторного выражения недоверия: согласиться с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку.

Но при этом активируется процедура формирования нового состава Правительства РФ, которое Президент может сформировать в прежнем составе, а если Государственная Дума не будет утверждать кандидатуру Председателя Правительства, распустить Государственную Думу (ст. 111 Конституции РФ).

Таким образом, при комплексном анализе конституционных процедур очевиден факт наличия юридической ответственности Правительства РФ только перед Президентом РФ.

Показательно и право Президента РФ отменять постановления и распоряжения Правительства РФ. Статья 115 Конституции РФ наделяет его правом отменять постановления Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Как считает И.А. Ионов[[25]](#footnote-25), это полномочие является реализацией Президентом РФ своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции РФ. При этом, по мнению И.А. Ионова, Президент, прежде чем отменить постановление Правительства, обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности отменяемых нормативных актов.

В целом эта теория заслуживает внимания, однако ее действие распространяется только на случаи отмены Президентом РФ актов Правительства РФ, противоречащих Конституции РФ, оставляя в стороне процедуру отмены актов, противоречащих федеральным законам и указам Президента. Кроме того, содержание ст. 115 Конституции РФ не указывает на обязательность предварительного обращения в судебные органы.

Это также подтверждается устоявшейся практикой. Так, например, Указом от 17 марта 1995г. N 283[[26]](#footnote-26) Президент РФ отменил Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1994г. N 1402 "О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации" как противоречащее статьям 4 и 24 Закона Российской Федерации "Об оружии". Хотя, если следовать логике И.А. Ионова, признание нормативного правового акта противоречащим закону согласно нормам Гражданского процессуального кодекса РФ[[27]](#footnote-27) (ст. 251) - прерогатива суда, куда Президент РФ должен был обратиться с соответствующим заявлением.

Таким образом, отмена Президентом РФ актов Правительства РФ - не результат признания судом акта противоречащим законодательству, а самостоятельная процедура. Причем ст. 115 Конституции РФ даже не предусматривает возможность Правительства РФ обжаловать соответствующее решение Президента в суде.

Суммируя сказанное, можно утверждать, что в отношениях с федеральными органами исполнительной власти Президент обладает широчайшими полномочиями и не только определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ), но и кардинально воздействует на Правительство РФ - высший исполнительный орган государственной власти России.

Юридически не будучи отнесенным к исполнительной ветви власти и не неся ответственности за осуществление исполнительной власти в стране, Президент РФ обладает большинством полномочий главы исполнительной власти.

Действительно, Президент РФ обладает весьма обширными полномочиями, и конституционная модель этого института соответствует модели сильного Президента, принятой во многих странах мира.

Важно отметить и то, что Президент РФ обладает важнейшими полномочиями в сфере государственного управления в области обороны и безопасности, осуществляет полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Так, Президент РФ в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, распределяет между ними функции, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ. Правительство РФ координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, даже этот не полный перечень полномочий Президента в сфере исполнительной власти дает основания считать главой исполнительной власти РФ именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Указания Президента по всем вопросам государственного управления обязательны для Правительства. Самостоятельность и независимость Правительства РФ в руководстве государственной администрацией допустима лишь в тех пределах и до тех пор, пока его курс отвечает программным установкам Президента и определяемым им направлениям внутренней и внешней политики.

## Заключение

Итак, из курсовой работы видно, что в настоящее время в Российской Федерации существует и функционирует довольно-таки сложная система исполнительной власти. Нельзя забывать о том, что, прежде всего она является подсистемой государственной власти, ее ветвью в структуре разделения власти как единого целого организационно-правового механизма государственной организации общества и ведения его дел. Эта подсистема имеет определенное структурное строение, виды и формы органов исполнительной власти.

Орган исполнительной власти является первичной и основной структурной единицей рассматриваемой системы. Он имеет сложное структурное внутреннее строение и включает структурные подразделения аппаратного назначения, не имеющие властных полномочий, а иногда и самостоятельные органы (конструкции органа в органе), состав служащих государственной службы как специального института государственной власти.

Изложенные в курсовой работе положения и исследования дают возможность в заключении сделать следующий вывод:

Исполнительная власть - вторичная подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный предметный и организующий характер, на которую возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами, имеющими возможность, в случае необходимости, самостоятельно осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата.

В Российской Федерации идёт административная реформа 2004г., поэтому сложно дать исчерпывающую характеристику исполнительной власти, так как этот институт находится в постоянном движении и изменении.

По своему содержанию деятельность исполнительной власти за последние годы в значительной степени изменилась и будет изменяться по мере возникновения новых задач в ходе проводимых экономических и политических преобразований.

## Список литературы

**Учебно-методическая литература:**

1. Административное право под редакцией Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2002г.

2. Алехин А.П., А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 2002г.

3. Бахрах Д.Н. Административное право. Краткий учебный курс. М.: НОРМА, 2002г.

4. Дёмин А.В. Теория государства и права (курс лекций). М.: Инфра-М, 2002г.

5. Информационно-аналитический и энциклопедический портал «Русская Цивилизация». Исполнительная власть РФ. 2007г.

6. Ионов И.А. Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. N 4. 2004г.

7. Марченко Н.М. Теория государства и права. М.: М-Проект, 2007г.

8. Мигачёв Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право РФ. М.: Высшее образование, 2007г.

9. Полянский И.А. Организация исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 2001г.

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации 1993г.

2. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997г. "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997г. N 51. Ст. 5712.

3. Федеральный конституционный закон от 19 июня 2004г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998г. N 1. Ст. 1.

4. Федеральный конституционный закон от 19 июня 2004г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004г. N 25. Ст. 2478.

5. Гражданский процессуальный кодекс РФ // СЗ РФ. 2002г. N 46. Ст. 4532.

6. Федеральный закон от 6 октября 1999г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 1999г. N 42. Ст. 5005.

9. Указ Президента РФ от 17 марта 1995г. N 283 "Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994г. N 1402 "О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995г. N 12. Ст. 1037.

8. Указ Президента Российской Федерации N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г. // СЗ РФ. 2004г. N 11. Ст. 945.

9. Постановление Конституционного Суда РФ N 28-П от 11 декабря 1998г. // СЗ РФ. 1998г. N 52. Ст. 6447.

10. Постановления Правительства РФ от 1 июня 2004г. N 260 // СЗ РФ. 2004г. N 23. Ст. 2313.

11. Распоряжение Администрации Президента РФ N 1576, Аппарата Правительства РФ N 954 от 21 декабря 2007г. «О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти» // "Российская газета" N 294. 2007г.

12. Закон Брянской области № 23-3 «О системе исполнительной власти Брянской области» от 12 апреля 2006г. // "Брянский рабочий" N 73. 2006г.

1. Административное право под редакцией Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2002 г. Стр. 125. [↑](#footnote-ref-1)
2. Информационно-аналитический и энциклопедический портал «Русская Цивилизация». Исполнительная власть РФ. 2007 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Мигачёв Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право РФ. М.: Высшее образование, 2007 г. Стр. 87. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. 2004 г. N 11. Ст. 945. [↑](#footnote-ref-4)
5. См. там же. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. там же. [↑](#footnote-ref-6)
7. "Российская газета" N 294. 2007 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 1999 г. N 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-8)
9. См. там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. См. там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. См. там же. [↑](#footnote-ref-11)
12. См. там же. [↑](#footnote-ref-12)
13. "Брянский рабочий" N 73. 2006 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. См. там же. [↑](#footnote-ref-14)
15. И. А. Полянский. Организация исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 2001 г. Стр. 58. [↑](#footnote-ref-15)
16. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П // СЗ РФ. 1998 г. N 52. Ст. 6447. [↑](#footnote-ref-16)
17. СЗ РФ. 1997 г. N 51. Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-17)
18. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 // СЗ РФ. 2004 г. N 23. Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-18)
19. СЗ РФ. 1997 г. N 51. Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-19)
20. См. там же. [↑](#footnote-ref-20)
21. СЗ РФ. 1998 г. N 1. Ст. 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. СЗ РФ. 2004 г. N 25. Ст. 2478. [↑](#footnote-ref-22)
23. СЗ РФ. 2004 г. N 11. Ст. 945 [↑](#footnote-ref-23)
24. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 // СЗ РФ. 2004 г. N 23. Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ионов И.А. Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2004. N 4. Стр. 38 - 40. [↑](#footnote-ref-25)
26. "Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994 г. N 1402 "О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации". Указ Президента РФ от 17 марта 1995 г. N 283 // СЗ РФ. 1995 г. N 12. Ст. 1037. [↑](#footnote-ref-26)
27. СЗ РФ. 2002 г. N 46. Ст. 4532. [↑](#footnote-ref-27)