Содержание

Введение

1. Органы исполнительной власти: понятие, система и правовое положение

1.1 Понятие и принципы органов исполнительной власти

1.2 Классификация органов исполнительной власти

1.3 Полномочия органов исполнительной власти: регулирование, реализация

2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти и их правовое положение

2.1 Система федеральных органов исполнительной власти

2.2 Правительство РФ в системе органов исполнительной власти

2.3 Федеральные органы исполнительной власти РФ

3. Территориальные органы федеральной исполнительной власти как элемент единой системы

3.1 Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Федерации

3.2 Правовое положение территориальных органов федеральной исполнительной власти в единой системе федеральной исполнительной власти

Заключение

Список использованных источников

# Введение

**Актуальность исследования**. Нынешний этап российской истории является этапом революционных перемен, реформ и потрясений. После крушения советской власти в начале 90-ых годов началось реформирование всех сфер общественной жизни, которое длиться по сей день. Современная власть ищет наилучшие пути построения уже не советского тоталитарного, а демократического российского общества.

Однако большинство попыток реформирования оканчивают не совсем удачно. Одной из причин этого является состояние органов исполнительной власти, на которые, зачастую, и возложено проведение той или иной реформы.

В современной России существует слишком громоздкий государственный аппарат. Одни органы повторяют компетенцию, функцию и задачи друг друга. Другие созданы для непонятной цели, их функции и компетенция чётко не определены. Третьи - будучи созданными для определённой задачи, не справляются с ней. При этом все органы вторгаются в компетенцию друг друга. Всё это порождает определённую путаницу в системе органов исполнительной власти, что препятствует их нормальному функционированию, что и является одной из причин провала реформ.

Для решения этой проблемы требуется упорядочивание всей системы государственного управления. Ведь, чтобы провести преобразования, нужно иметь нормально функционирующую систему органов управления, на плечи которых и ложиться большинство реформ.

Поэтому знание системы органов исполнительной власти имеет огромное значение, чтобы дать объективную оценку, как конкретному органу исполнительной власти, так и всей системе, в целом.

Значимость конституционно-правового регулирования формирования и функционирования системы органов исполнительной власти объясняется еще и тем, что это не только вопрос сферы государственного управления, "правоприменимости" нормативных актов, но и один из важнейших институтов публичной власти в жизни любого современного государства.

Государственное управление, реализуемое через систему органов исполнительной власти, в современных условиях становится всё более всеобъемлющим и одновременно многообразным по формам реализации государственной воли.

Основное назначение исполнительной власти - организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, направляемой на удовлетворение публичных (общественных) интересов, запросов и нужд населения. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного права[[1]](#footnote-1).

Исполнительная власть РФ реализуется не только через центральные органы государственной администрации, но и через их территориальные структуры в тех случаях, когда эти органы образуют такие структуры.

Территориальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти образуют территориальный уровень системы исполнительной власти РФ.

Таким образом, в исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого гражданина и всего народа в целом. Эта власть включает в себя основную массу государственных органов и наибольшее число государственных служащих, она обладает широкими полномочиями[[2]](#footnote-2).

Однако стоит признать, что в РФ имеется целый комплекс проблем по организации функционирования органов федеральной исполнительной власти.

По мнению коллектива авторов Института государства и права, при видимых перестановках руководителей, переименовании органов исполнительной власти, передаче полномочий, сама система не меняет своих производственных параметров, и нет показателей изменения качества управления. Напротив, созидательные процессы развиваются достаточно медленно, бюрократический аппарат наращивает свою мощь, соответственно растут расходы на его содержание[[3]](#footnote-3).

Основополагающим принципом государственного устройства России, согласно Конституции РФ, является единство системы государственной власти.

Противоправное расширение компетенции субъектов Федерации, полное или частичное присвоение ими федеральных полномочий и полномочий совместного ведения фактически закрепляют неконституционную деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации и препятствуют созданию федеральными министерствами и ведомствами территориальных органов, а зачастую полностью исключают эту возможность[[4]](#footnote-4).

# 1. Органы исполнительной власти: понятие, система и правовое положение

# 

# 1.1 Понятие и принципы органов исполнительной власти

Закрепленный в Конституции принцип разделения властей привёл к замене старого понятия "органы государственного управления" на новое понятие "исполнительные органы государства", "органы исполнительной власти". Но, не смотря на это, в современной российской литературе используется как старое, так и новое понятие.

В действующем законодательстве термины "органы исполнительной власти" и "органы государственного управления" используются как равнозначные при определении административно-правового положения соответствующих органов. Деятельность этих государственных органов обеспечивает возможность реализации статуса иных участников административно-правовых отношений[[5]](#footnote-5).

По-разному определяют авторы сущность органов исполнительной власти. Одни считают, что орган исполнительной власти - "это политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций исполнительной ветви государственной власти, и наделённое в этих целях полномочиями государственно-властного характера"[[6]](#footnote-6). Другие авторы считают, что органы исполнительной власти - "это звенья государственного аппарата, которые в соответствии со своими функциями осуществляют на основании и во исполнения законов и подзаконных актов исполнительную и распорядительную деятельность"[[7]](#footnote-7).

"Орган исполнительной власти - это вид государственного органа, который наделен правом от имени государства осуществлять функции исполнительной власти, и, в рамках закрепленной за ним компетенции, решать задачи, возникающие в процессе государственного управления"[[8]](#footnote-8).

"Орган исполнительной власти - это организация, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, использует определенные методы в работе, наделена правом выступать по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества"[[9]](#footnote-9).

Являясь самостоятельной частью государственного аппарата, органы исполнительной власти обладают характерными для себя определёнными признаками, позволяющие составить точное представление о них.

Рисунок 1. Признаки, характерные для органов исполнительной власти

Признаки, характеризующие органы исполнительной власти

1. Является частью системы государственных органов

2. Обладают своим статусом, закреплённым в нормативном акте

3. Обладают определённой организационной структурой

4. Им свойственна определённая самостоятельность

5. Действуют от имени государства

6. Наделены компетенцией и властными полномочиями, необходимыми для выполнения возложенных на них задач

7. Являются подзаконными органами, ориентированными на деятельность на основе и во исполнения закона

8. В процессе исполнения законов принимают свойственные только им правовые акты

9. Действуют на основе принципов государственной службы

10. Являются структурно-организованными

11.Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляется в порядке, установленном действующим законодательством РФ

Действующие в России органы исполнительной власти составляют определённую систему органов исполнительной власти.

Чтобы каждое структурное подразделение этой системы нормально функционировало, она должна строиться на совокупности определённых принципов. В юридической литературе нет единой системы таких принципов. Одни авторы в качестве основных принципов организации и деятельности исполнительной власти выделяют:

1. Принцип федерализма в системе органов исполнительной власти. Он обусловлен государственным устройством России. В юридическом смысле принцип федерализма проявляется в следующем:

а) компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяется на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектов;

б) Конституцией РФ регламентируется соотношение правовых актов органов исполнительной власти и её субъектов;

в) одна из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации - административный договор (федеральный орган исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ).

2. Принцип законности проявляется в том, что все его органы государственной власти и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации.

3. Принцип сочетания централизации и децентрализации оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. Он подразумевает централизацию, т.е. сосредоточение большей части государственных функций в ведении центральных органов федеральной исполнительной власти, но в то же время закрепление предметов ведения и полномочий за конкретным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательство вышестоящих органов (децентрализация) [[10]](#footnote-10).

Ряд авторов[[11]](#footnote-11) этот список значительно расширяют. Помимо уже вышеуказанных выделяются такие принципы, как:

1. Самостоятельность органов исполнительной власти. Данный принцип вытекает из статьи 10 Конституции РФ, по которой "органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". Он выражается в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов двух других ветвей власти.

2. Единство системы органов исполнительной власти. Данный принцип означает то, что все органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти.

3. Принцип экономичности подразумевает экономию средств в сфере государственного управления.

Существует также ещё ряд действующих принципов: народовластие, гласность, обеспечение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, ответственность. Но значение этих принципов очевидно.

В институциональном плане исполнительная власть имеет иерархическую структуру, которая включает:

1. органы исполнительной власти и организационно-правовые отношения между ними (отношения субординации, координации, контроля и т.д.);
2. корпус государственных служащих;
3. юридическую структуру, которая представлена системой норм, определяющих различную по объему компетенцию органов и должностных лиц.

Д.Н. Барах в зависимости от правовой основы образования предлагает различать органы, создаваемые на основе конституций, текущего законодательства, подзаконных актов[[12]](#footnote-12).

Иерархическая структура - организационная основа исполнительной власти, механизм действия которой предполагает реализацию властных полномочий в рамках определенной административной процедуры[[13]](#footnote-13).

Поэтому органы исполнительной власти подразделяются на:

1. органы общей компетенции (Правительство РФ, Правительство субъектов Федерации, администрации краев, областей и т.д.);
2. органы специальной компетенции, действующие по отраслевому принципу (министерства обороны, иностранных дел, комитет по рыболовству и другие).

В композиционном плане орган исполнительной власти включает два основных элемента:

1. объективный, характеризующий его статику. С объективной стороны он представляет собой определенный организационно-правовой институт (от лат. institum - организация, учреждение, устройство) публичного права, реализующий цели государственного управления на основе и во исполнение действующего законодательства путем использования распорядительных полномочий. Как институт публичного права он являет собой учреждение государственной власти, имеющее свою организационно-правовую форму и функции. Объективный компонент органа исполнительной власти включает его организационную структуру и закрепленную в правовых нормах компетенцию, которая характеризует меру его власти;
2. субъективный, выражающий его динамику. Субъективный компонент органа исполнительной власти представлен людьми, находящимися на государственной службе. Именно они, выражая волю государственной власти, своими действиями обеспечивают осуществление его властных полномочий и возможность реального функционирования.

Исполнительная власть может существовать не иначе как посредством своих органов. Способ образования, порядок деятельности, компетенция, функции, формы и методы деятельности органов исполнительной власти определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах. Каждый орган создается для осуществления строго определенного вида государственно-управленческой деятельности[[14]](#footnote-14).

Орган исполнительной власти имеет внешнюю и внутреннюю форму.

Формы органа исполнительной власти

Внешняя форма

(Основные элементы)

Внутренняя форма

официальное наименование

компетенцию, определяющую меру и способ его участия в государственном управлении и территориальный масштаб деятельности

функции, цели и задачи деятельности

формы и методы деятельности

положение в иерархической структуре исполнительной власти и порядок взаимодействия с другими органами

порядок образования, реорганизации и управления

организационная структура, состав структурных единиц, порядок их взаимодействия в процессе осуществления управленческой деятельности

штат персонала (госслужащих)

внутренний распорядок и дисциплина

Рисунок 2. Элементы внутренней и внешней форм органа исполнительной власти

С точки зрения своей формы орган, исполнительной власти может быть представлен отдельным должностным лицом или группой должностных лиц, находящихся в определенных организационно-правовых отношениях между собой.

Таким образом, орган исполнительной власти - это публично-правовой институт, который представлен одним должностным лицом или группой должностных лиц, официально осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность и наделенных в законном порядке определенной компетенцией, материальными и правовыми средствами, необходимыми для реализации возложенных на них государственных задач и функций.

С другой стороны, орган исполнительной власти, представляет собой организацию, т.е. коллектив людей, соответствующим образом организационно оформленный. Для органов исполнительной власти характерно, прежде всего, то, что они состоят в основном из государственных служащих, которые должны отвечать установленным требованиям в отношении профиля и уровня профессиональной подготовки, стажа и опыта работы, организаторских и других качеств.

Каждый орган исполнительной власти имеет внутреннюю структуру, территориальный масштаб деятельности и компетенцию.

Внутренняя структура органа исполнительной власти включает в себя руководителя и его заместителей, коллегиальный орган управления и работников аппарата (структурные и другие подразделения).

# 

# 1.2 Классификация органов исполнительной власти

Органы исполнительной власти весьма разнообразны и отличаются друг от друга по видам и сферам деятельности, объему и характеру компетенции и т.д. В учебной литературе их принято классифицировать:

1. по основаниям образования:

2) по уровню функционирования, обусловленному федеральным устройством России и территориальным масштабом деятельности:

3) по порядку образования:

4) по объему и характеру компетенции:

5) по организационно-правовой форме:

7) по функциям, которые осуществляют органы исполнительной власти:

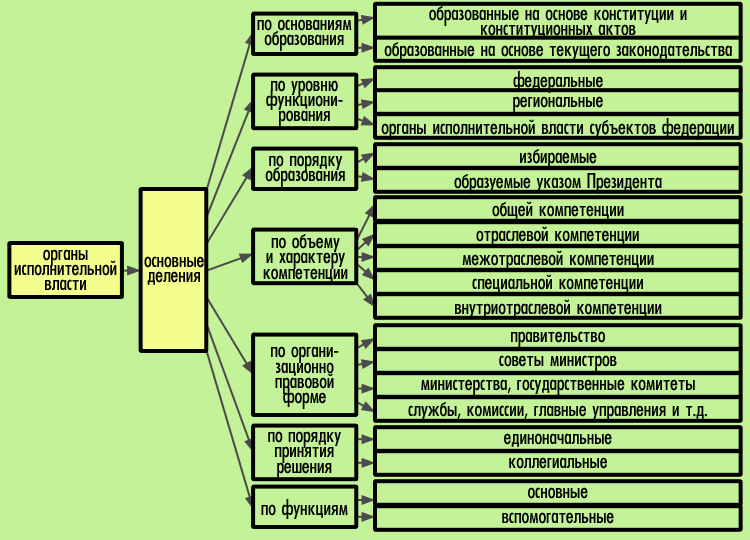


Рисунок 3. Классификация органов исполнительной власти

Вспомогательные органы действуют при основных органах внутри самой исполнительной власти и могут быть двух видов: консультативные и координационные.

Консультативные занимаются предварительным рассмотрением вопросов, готовят по ним предложения юридического или технического характера. Эти органы могут создаваться на постоянной или временной основе и включать как государственных служащих, так и экспертов, представителей общественности.

Координационные органы образуются в виде правительственных или межведомственных комиссий для подготовки предложений по вопросам общегосударственного значения или требующим межотраслевой координации. Решения этих комиссий обязательны для всех представленных в них органов.

# 1.3 Полномочия органов исполнительной власти: регулирование, реализация

В последнее десятилетие стало сильно проявляться неразбериха в структуре государственных органов, что выражается в огромном количестве упрёков, адресованных аппарату управления, касающихся деятельности различных органов. В конечном счёте, это "снижает эффективность управления и его воздействие на общественные процессы"[[15]](#footnote-15).

Юридическая наука, без которой эта задача трудновыполнима, выделяет два подхода к пониманию полномочий государственных органов:

1) полномочия государственных органов - это их неотъемлемый и важный атрибут; органы наделяются властными полномочиями и осуществляют их в соответствии с законом.

2) полномочия государственных органов признаются составной частью их компетенции или функций.

А.Ф. Ноздрачёв и Ю.А. Тихомиров в своей работе "Исполнительная власть в Российской Федерации"[[16]](#footnote-16) придерживаются второго подхода и классифицируют полномочия, в зависимости от функций тех или иных органов:

1) руководящие функции - полномочия: "руководит", "направляет", "решает", "определяет", "утверждает";

2) регулирующие функции - полномочия: "регулирует", "устанавливает", обеспечивает";

3) рассчётно-аналитические функции - полномочия: "изучает", "разрабатывает", "подготавливает", "рассматривает", "оценивает";

4) организационные функции - полномочия: "организует", "координирует", "согласовывает", "инструктирует", "содействует";

5) контрольные функции - полномочия: "проверяет", "заслушивает", "контролирует".

При этом каждое полномочие, в свою очередь, может быть дифференцировано. Например, полномочие "решает" можно выразить как решение, принимаемое "самостоятельно", "по согласованию", "совместно", "предварительно".

Но необходимо также закреплять полномочия различных органов исполнительной власти, чтобы комбинация таких полномочий у разных исключительных органов (министерств, ведомств) были согласованы. Для этого необходимо правильно использовать различные формы закрепления полномочий и их регулирования. Наиболее типичными формами такого установления полномочий являются следующие: "первая - конституционная, вторая связана с законами и подзаконными актами, третья - с договорным способом определения и разграничения полномочий, четвёртая - с делегированием полномочий одного органа другому"[[17]](#footnote-17).

Но пока регулирование полномочий органов исполнительной власти в России находиться не на высоком уровне, что выражается в ряде показателей. А ведь от чёткой регламентации полномочий органов исполнительной власти зависит их успешная деятельность.

При этом результат зависит от правильной реализации полномочий различных органов исполнительной власти. Но сейчас нередко допускается отклонения фактической деятельности от её "нормативной модели", неполностью используются полномочия, есть примеры и других нарушений. А ответственность за такие нарушения почти не наступает.

В связи с этим А.Ф. Ноздрачёв и Ю.А. Тихомиров приводят такой механизм реализации полномочий органов исполнительной власти:

1. Применение комплекса средств - организационных, кадровых, экономических, юридических, психологических, материально-технических;

2. Постоянный учёт благоприятных и неблагоприятных факторов, влияющих на масштабы и результаты реализации полномочий органов, их прогнозирование;

3. Введение процессуальной процедуры деятельности органов, которые формируют режим реализации полномочий;

4. Обеспечение прочной законодательной базы для деятельности всех органов исполнительной власти;

5. Чёткое определение механизма осуществления полномочий органа исполнительной власти.

При этом нужно учитывать, что реализация полномочий исполнительной власти, впрочем, как и их устанавливание, должна протекать строго в "правовом русле". Без этого будут приниматься различные правовые акты, направленные против основных конституционных и иных прав.

Выполняя свои управленческие задачи и функции, органы исполнительной власти выступают от имени государства, для чего наделены государственно-властными полномочиями. Они не только проводят в жизнь требования законов, актов Президента и других нормативных актов, но вправе и сами издавать в пределах своей компетенции правовые акты управления, обязательные для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию требований актов.

Органы исполнительной власти находятся на бюджетном финансировании и являются юридическими лицами, т.е. обладают гражданской правоспособностью.

Действуя в пределах своей компетенции, органы исполнительной власти пользуются относительной юридической самостоятельностью[[18]](#footnote-18).

# 2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти и их правовое положение

# 2.1 Система федеральных органов исполнительной власти

В нормативных актах, в концепциях административной реформы все чаще используются понятия "система" и "структура". Применение этих понятий в правовых актах не вызывает возражений. Разработка эффективных систем и структур управления неизбежно требует углубленного анализа сущностных связей в организации и деятельности органов власти. Без такого анализа нельзя, очевидно, намечать правильные пути рационализации этих органов. К тому же понятия "система" и "структура", закрепляемые в юридических нормах, становятся обязательными для практического применения, что повышает требования к четкости определения этих понятий[[19]](#footnote-19).

Однако при определении понятий "система" и "структура" органа исполнительной власти допускается путаница[[20]](#footnote-20).

Эффективность мер по рационализации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти во многом зависит от уяснения сущности понятий - "система" и "структура", объективных причинных связей и закономерностей, определяющих их развитие, учета этих закономерностей в практической деятельности. Без этого трудно найти рациональный баланс и правильное соотношение между системой в целом и ее структурными звеньями, отраслевыми, функциональными и территориальными органами управления.

Развитие системы и ее структуры, их реорганизация происходит на основе принципов, объединяющих их в единое целое в процессе достижения общих целей. Изменение этих целей влечет за собой специализацию, разделение, дифференциацию, слияние целей и, соответственно, изменение структуры системы. Посредством правовых норм развитие системы и структуры органов власти происходит в направлениях, обеспечивающих устойчивость системы и структуры, нейтрализацию их от случайных факторов.

Итак, под системой в общефилософском смысле понимается "объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места"[[21]](#footnote-21).

Из других определений также вытекает, что система - это объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений. Единство обеспечивается путем установления существенных связей между ними.

Наиболее существенными являются те взаимосвязи, которые складываются между частью и целым, затем выделяют менее существенные связи между самими частями и потом уже связи внутри них.

Структура - способ связи "внутренних связей и отношений системы"[[22]](#footnote-22). Структура определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия. Она отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств.

Структура системы позволяет:

1) сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей;

2) определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Из приведенных определений вытекает первый принципиальный вывод: понятия "система" и "структура" ее элементов обеспечивают целостность и целенаправленность системы. Обеспечить устойчивое взаимодействие элементов в рамках единой системы невозможно без установления соподчиненности между ними по "вертикали" и "горизонтали" на основе отношений координации, власти - подчинения, согласования деятельности всех звеньев системы вокруг общей цели.

"Мы создали, - говорил в Послании 2000 года Президент, - "острова" и отдельные "островки" власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти"[[23]](#footnote-23).

Система органа всегда имеет внутреннее устройство, построение; структура не существует вне системы.

Таким образом, под структурой системы будет пониматься внутренняя структура органа, системы органов, системы власти.

В Конституции понятие "система органов исполнительной власти" отграничивается от понятия "орган исполнительной власти". В последнем случае выделяется главное: с помощью организационного механизма, каковым является орган, государство реализует свои функции.

Понятие "система органов исполнительной власти", закрепляя основные свойства органов, отражает, прежде всего, способ связи между органами, иерархичность их построения. Сами органы в данном случае отступают на второй план, образуя структурные звенья в составе единой системы.

Таким образом, система органов исполнительной власти - это юридически упорядоченная внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения компетенции между ними и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории Российской Федерации.

Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни и организующее на правовой основе в соответствии с государственной политикой повседневное оперативное управление общественными процессами.

Система органов исполнительной власти в РФ образуется и функционирует в соответствии с принципами федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности, гласности, сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении.

Понятие "система органов исполнительной власти" характеризует организационное построение исполнительной власти в Российской Федерации.

Для системы органов исполнительной власти характерен принцип централизации, т.е. подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Он вытекает из единства данной системы, когда объем полномочий каждого органа исполнительной власти четко очерчен законодательством. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти (ст.73 Конституции).

Принцип централизации имеет большое созидательное значение, ибо в таком многонациональном государстве, как Россия, система органов исполнительной власти, закрепленная Конституцией, законами и указами Президента, является важнейшей гарантией против центробежных устремлений некоторых местных "элит"[[24]](#footnote-24).

Единая система исполнительной власти в России образуется только в пределах ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст.77 Конституции) [[25]](#footnote-25). В этих пределах правительства, министерства и ведомства субъектов РФ находятся в отношениях иерархической подчиненности с Правительством РФ и соответствующими федеральными министерствами и ведомствами.

В субъектах Федерации федеральные органы могут создавать свои территориальные органы[[26]](#footnote-26).

В рамках федеральных органов исполнительной власти можно выделить два уровня, которые включают:

* руководящие органы (Правительство РФ);
* органы государственной администрации (министерства и иные ведомства).

Государственная администрация представляет собой административный аппарат, непосредственно реализующий государственную политику, цели и приоритеты, определяемые в решениях руководящих органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством.

Д.Н. Барах выделяет два уровня системы органов государственной власти: федеральный и субъектов Федерации. Федеральный уровень системы исполнительной власти представлен автором следующим образом:

Рисунок 4. Федеральный уровень системы исполнительной власти

Федеральные государственные

органы исполнительной власти

1. Общефедеральные (центральные) органы

2. Территориальные федеральные органы специальной компетенции

Орган общей компетенции –

Правительство России

Центральные федеральные органы специальной компетенции

межрегиональные

(например, командование военного округа)

региональные

(областные военкоматы, налоговые инспекции)

местные

(районные военкоматы, налоговые инспекции)

В отечественной юридической литературе делаются попытки подорвать принцип иерархии во взаимоотношениях между собой органов государственной власти. И делается это со ссылкой на принцип разделения властей. Этот принцип понимается как составная часть политического плюрализма[[27]](#footnote-27).

На развитие системы и структуры федеральных органов исполнительной власти влияет множество политических, правовых, экономических, социальных и других факторов.

Некоторые авторы оспаривают наличие приоритета федеральных органов исполнительной власти перед региональными органами исполнительной власти и считают, что они не строятся по принципу иерархичности, то есть соподчиненности, а представляют собой равноправные компоненты единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, так как формируются самостоятельными органами публичной власти.

Как считает В.Г. Вишняков: "Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации объединяются в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч.2 ст.77 Конституции), основанную на иерархической соподчиненности органов Федерации и ее субъектов. В частности, нет необходимости в принятии органами власти региона специальных актов, которые подтверждают действие федеральных правовых норм, вводят их в действие. Правоприменительные органы основываются и ссылаются на соответствующие федеральные нормативные акты при решении конкретных вопросов управления отдельными отраслями и сферами общественной жизни в регионах"[[28]](#footnote-28).

Принципиальная целостность и единство системы органов исполнительной власти России воплощается и в единых методологических и организационных основах ее создания, и в содержании правовых норм и принципов ее регулирования. Единство системы органов исполнительной власти служит гарантией для сохранения и укрепления целостности России, упрочения ее государственности, решительной борьбы с попытками разделения страны на составные части.

# 2.2 Правительство РФ в системе органов исполнительной власти

Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, согласно ст.110 Конституции РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Свою деятельность Правительство Российской Федерации "осуществляет на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных Указов Президента Российской Федерации"[[29]](#footnote-29).

Правительство РФ - это коллегиальный орган, состоящий из "Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров".

Статья 110 Конституции устанавливает, что исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ, а ст.1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г. определяет его как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ. Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства РФ, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента РФ либо подведомственности Президенту в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Правительство осуществляет руководство министерствами и ведомствами действующими, прежде всего, в экономической и социально-культурной сферах. Оно полностью отвечает за формирование, реализацию и результаты деятельности исполнительной власти в этих сферах.

Президент РФ, согласно ч.2 ст.80 Конституции РФ, является главой государства и не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Это порождает известную неопределённость в вопросе "о правовом статусе, полномочиях Президента и его праве "вторгаться" в сферу формирования и компетенции других ветвей власти"[[30]](#footnote-30).

В то же время Президент непосредственно руководит государственной администрацией, осуществляющей управление в таких сферах, как оборона, безопасность, внутренние дела, иностранные дела, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидация последствий стихийных бедствий. Правительство вправе лишь координировать деятельность этих органов.

Истоки такого разграничения руководящих полномочий Президента и Правительства заложены в ст. ст.80, 83, 86, 87, 88 Конституции РФ и закреплены ст.32 закона "О Правительстве Российской Федерации".

Таким образом, в России, как и во многих других полупрезидентских республиках, существует дуализм (двойственность) в руководстве исполнительной властью, которое осуществляют как Президент, так и Правительство

Неопределенность правового статуса Президента в системе разделения властей порождена ст. ст.10 и 80 Конституции РФ, которые не относят этот орган ни к одной из ветвей государственной власти[[31]](#footnote-31).

В связи с этим большинство учёных юристов отмечает то, что он "возвышается над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти"[[32]](#footnote-32).

Это связано с его "организационно-правовым статусом, прерогативами и полномочиями".

Поскольку "в системе и структуре органов исполнительной власти Президент наделён весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями"[[33]](#footnote-33), это даёт основания полагать, что Президент РФ имеет некоторое отношение но к исполнительной власти (Рисунок 5).

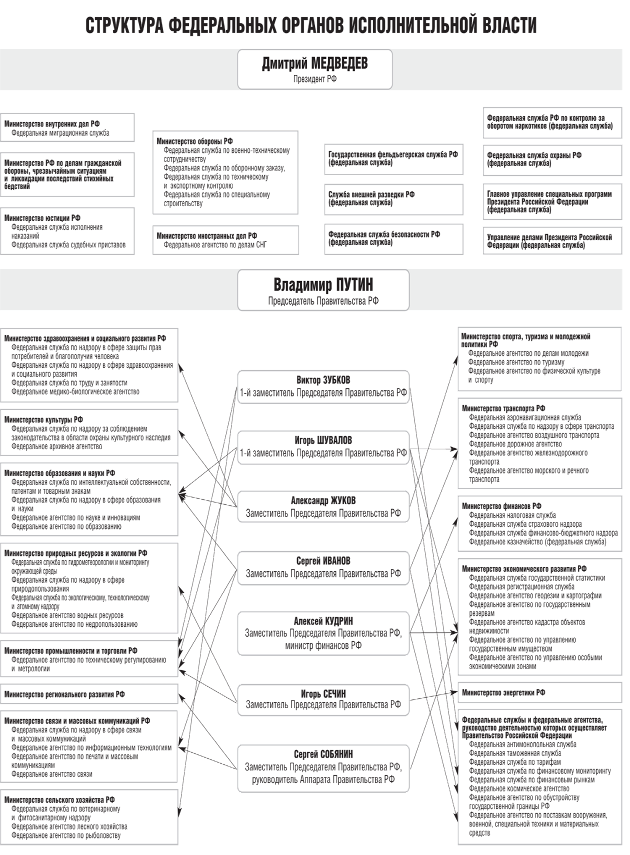


Рисунок 5. Структура федеральных органов исполнительной власти[[34]](#footnote-34)

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[[35]](#footnote-35).

Пять из 24 ныне существующих министерств находятся в непосредственном ведении президента. Остальные министерства находятся в прямом и непосредственном ведении Правительства РФ (Рисунок 5).

В последнее время существует опасность формирования двойной системы органов исполнительной власти по вертикали - по линии президентских и правительственных структур исполнительной власти.

# 

# 2.3 Федеральные органы исполнительной власти РФ

Систему федеральных органов исполнительной власти составляют федеральные министерства РФ и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты Российской Федерации, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, а также Управление делами Президента Российской Федерации.

Министерства Российской Федерации - "это федеральные органы исполнительной власти, проводящие государственную политику и осуществляющие управление в установленных отраслях или сферах государственной деятельности, а также координирующие в установленных федеральным законодательством случаях деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти"[[36]](#footnote-36).

Министерство является единоначальным органом исполнительной власти, возглавляемым министром, который на основе единоначалия руководит всем аппаратом этого органа и несёт персональную ответственность за работу всей системы министерства перед Президентом РФ и Правительством РФ, членом которого он является. Полномочия федеральных министров весьма обширны.

Государственные комитеты РФ и Федеральные комиссии РФ - "это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесённым к их ведению, а также функциональное регулирование в определённой сфере деятельности"[[37]](#footnote-37). И Государственные комитеты РФ, и федеральные комиссии находятся в непосредственном подчинении Правительства РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти содержит шесть Государственных комитетов РФ (по физической культуре, спорту и туризму; по рыболовству; по стандартизации и метрологии; по статистике; по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный комитет) и две федеральные комиссии России (по рынку ценных бумаг и энергетическая комиссия).

Федеральные службы России, Российские агентства, Федеральные надзоры России являются "федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими специальные. функции в установленных сферах ведения"[[38]](#footnote-38).

По Указу Президента РФ от 14 августа 1996 года № 1176 "О системе органов исполнительной власти"[[39]](#footnote-39) весь перечень конкретных наименований этих органов составляет структуру федеральных органов исполнительной власти, утверждённую Указом Президента, а последующее создание федеральных органов исполнительной власти должно осуществляться только с наименованием и статусом, предусмотренными данным указом.

Поэтому Указ Президента РФ от 17 мая 2000 года № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти"[[40]](#footnote-40) утвердил следующую структуру системы федеральных органов исполнительной власти:

1. Правительство РФ;

2. Федеральные министерства;

3. Государственные комитеты РФ;

4. Федеральные комитеты РФ;

5. Федеральные службы;

6. Российские агентства;

7. Федеральные надзоры РФ;

8. Иные федеральные органы исполнительной власти.

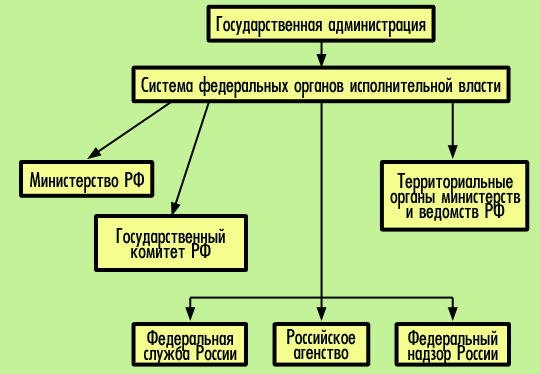


Рисунок 6. Структура системы федеральных органов исполнительной власти

Правительство, утвержденное в мае 2000 года, первоначально насчитывало 24 министерства, шесть государственных комитетов, две федеральные комиссии, 13 служб, восемь агентств, два надзора. Таким образом, органов исполнительной власти было 55, но в правительство с правом решающего голоса входили лишь министры. В правительстве сначала было пять вице-премьеров. К началу 2004 года их стало шесть (по мнению острословов, должность вице-премьера до недавнего времени была в нем одной из самых распространенных), министерств и других ведомств 52.

Помимо вышеперечисленных органов исполнительной власти, к ним были отнесены также Главное управление специальных программ президента, Государственная техническая комиссия при президенте, его Управление делами. Это было далеко не самое большое правительство в истории российской государственности[[41]](#footnote-41).

Громоздкостью и непостоянством отличалась структура самих федеральных органов исполнительной власти. Так, в министерствах, помимо коллегии, имелись комитеты, службы, департаменты, управления, отделы и другие подразделения. Дробность структур была такой, что соотношение руководителей и исполнителей зачастую выглядело как 1: 1.

9 марта 2004 года Президент подписал Указ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[[42]](#footnote-42). В соответствии с ним в систему федеральных органов исполнительной власти теперь входят только федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Количество министерств было сокращено с 23 до 14, зато количество служб и агентств увеличено более чем в 1,6 раза. В итоге общее количество всех этих органов вплотную приблизилось к численности таковых в правительстве Н.А. Тихонова.

Указом предпринимается очередная попытка дать определения каждому из видов федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с ними министерства становятся органами, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами президента и правительства сфере.

Федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы страны, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Таким образом, пять предложенных групп функций в соответствии с числом разновидностей федеральных органов перегруппировано в три. В соответствии с ними функции правоустанавливающие, контрольные и правоприменительные отделились друг от друга. Однако деление это утрачивало смысл из-за предусмотренного указом подчинения федеральных служб и агентств министерствам.

Ряд аналитиков усматривает в этом фактическое сохранение института вице-премьеров и увеличение их числа. В соответствии с указом в правительстве остается один вице-премьер, к 14 министрам в ранге министра добавлен руководитель аппарата правительства, что уже бывало в прежних составах. В результате предложенной реорганизации Россия получила одно из самых компактных правительств в своей истории. Невелико оно и по сравнению с правительствами других государств[[43]](#footnote-43).

В настоящее время из 13 Федеральных служб напрямую подчинено Правительству РФ только пять: архивная служба; служба геодезии и картографии; служба земельного кадастра; служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; служба по финансовому оздоровлению и банкротству; а остальные восемь находятся в прямом подчинении: Государственная фельдъегерская служба; Служба внешней разведки; Федеральная служба безопасности; Федеральная служба железно дорожных войск; Федеральная служба охраны; Федеральная служба налоговой полиции; Федеральная служба специального строительства; Федеральная пограничная служба.

Из 8 ныне существующих Российских агентств Президенту подчинено только одно - Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ. А остальные находятся в непосредственном ведении Правительства РФ - авиационно-космическое агентство; агентство по боеприпасам; агентство по обычным вооружениям; агентство по системам управления; агентство по судостроению; агентство по патентам и товарным знакам; агентство по государственным резервам.

Оба федеральных надзора (Федеральный горный надзор и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности) находятся в прямом подчинении и полном ведении Правительства РФ.

Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы; российское агентство - генеральный директор российского агентства, а федеральный надзор - начальник федерального надзора.

К иным федеральным органам исполнительной власти относятся Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ и Управление делами Президента РФ, действующее в узких направлениях.

Исполнительная власть РФ реализуется не только через центральные органы государственной администрации, но и через их территориальные структуры в тех случаях, когда эти органы образуют такие структуры.

# 3. Территориальные органы федеральной исполнительной власти как элемент единой системы

# 

# 3.1 Территориальные органы федеральной исполнительной власти в субъектах Федерации

Территориальные органы федеральной исполнительной власти - важнейший элемент единой системы федеральной исполнительной власти.

Основы конституционного статуса территориальных органов закреплены в части 1 статьи 78 Конституции, в соответствии с которой они создаются в субъектах Федерации по инициативе соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Деятельность территориальных федеральных органов исполнительной власти может осуществляться на территории нескольких субъектов Федерации, городов, районов (в пределах пограничного, таможенного, военного округа, например) или на территории одного субъекта Федерации, города, района. К примеру, существуют областные (краевые, окружные, республиканские) военкоматы, налоговые инспекции.

Территориальные федеральные органы министерств и ведомств Российской Федерации входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, - во взаимодействии с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Территориальные органы действуют на основе Конституции и иных законодательных актов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства и руководствуются в своей деятельности правовыми актами ведомств Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации, принятыми в пределах их компетенции.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится соответствующими центральными органами федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Те же вопросы на территории автономного округа, входящего в край, область, решаются по взаимному согласию сторон.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов производится соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с губернаторами, администрациями краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих органов Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Финансирование деятельности территориальных органов осуществляется, как правило, за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации, а также соответствующих бюджетов субъектов Федерации и других источников финансирования, установленных законодательством Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Федерации оказывают необходимую помощь территориальным органам в выделении им помещений и создании необходимых условий для их работы и социального развития.

В случаях передачи центральными органами федеральной исполнительной власти части своих полномочий на региональный уровень или передачи органами исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга части своих полномочий на федеральный уровень условия финансирования и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих территориальных органов определяются на основе взаимных соглашений.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, которых они осуществляют свою деятельность.

# 

# 3.2 Правовое положение территориальных органов федеральной исполнительной власти в единой системе федеральной исполнительной власти

Положения о территориальных органах федеральной исполнительной власти, как правило, содержат предписания, закрепляющие правовое положение их органов в субъектах Федерации. Однако статус федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Федерации регулируется не только в подзаконных актах, но и в положениях, утверждаемых, в зависимости от подведомственности соответствующего органа, указами Президента или постановлениями Правительства.

Функции и полномочия федеральных органов иногда закрепляются непосредственно в законах, например, в законах, регламентирующих деятельность ФАПСИ, ФСБ и др. Сфера правового регулирования таких законов значительно шире, в них закрепляется статус сотрудников органов и социально-правовые гарантии их деятельности. Как правило, они регулируют статус так называемых силовых министерств и ведомств, т.е. федеральных органов исполнительной власти, в систему которых входят подчиненные им воинские формирования.

Законы определяют правовое положение всей системы соответствующих органов - вышестоящего федерального министерства или ведомства и подчиненных ему структур в субъектах Федерации. В законах обычно употребляются обобщающие понятия "органы правительственной связи", "органы федеральной службы безопасности", не совпадающие с наименованиями соответствующего федерального органа - ФАПСИ, ФСБ, и др.

Недостатки и проблемы в правовой регламентации деятельности территориальных органов в федеральном законодательстве в период с 1994 по 1996 годы привели к нежелательным последствиям. Субъекты Федерации неправомерно расширили свои полномочия в этой сфере.

Так, за главами исполнительной власти субъектов Федерации были закреплены полномочия по осуществлению контроля за деятельностью территориальных органов федеральной исполнительной власти.

Противоправность подобных предписаний очевидна, поскольку в вышеуказанных случаях процесс создания, реорганизации и ликвидации территориальных органов инициируют не вышестоящие федеральные министерства и ведомства, как это и предусмотрено частью 1 статьи 78 Конституции, а губернаторы (главы администраций) областей.

Разрушение единства федеральной правовой системы, противоречие отдельных норм конституций и уставов субъектов Федерации многим положениям федеральной Конституции поставил под сомнение конституционный принцип верховенства и высшей юридической силы федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории России.

Это произошло из-за того, что действующее федеральное законодательство недостаточно четко определяет правовые основы взаимоотношений министерств и ведомств (соответственно и их территориальных подразделений) с органами исполнительной власти субъектов Федерации. Конституция России предусматривает возможность создания в субъектах Федерации неподчиненных федеральному центру органов исполнительной власти лишь в пределах полномочий, отнесенных к ведению субъектов Федерации (ч.2 ст.77).

Статьи 71 и 72 Конституции определяют лишь федеральную компетенцию и полномочия, отнесенные к совместному ведению Федерации и ее субъектов. По существу, единственным правовым источником, закрепляющим предметы ведения субъектов Федерации, являются конституции и уставы самих субъектов. Как правило, большинство этих актов относит к исключительному ведению субъектов Федерации правовое регулирование в сферах местного законотворчества, социально-экономического и культурного строительства.

Однако непосредственная угроза статусу территориальных органов федеральной исполнительной власти возникает в случае присвоения предметов ведения и полномочий.

В уставах субъектов Федерации наиболее распространена практика противоправного отнесения к компетенции субъектов Федерации полномочий совместного ведения, прежде всего полномочий в сфере международных и внешнеэкономических связей.

Конечно, субъекты Федерации имеют право осуществлять внешнеэкономические и международные связи, однако пункт "о" части 1 статьи 72 Конституции предусматривает определенные ограничения в их реализации. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации отнесена к предметам совместного ведения. Координационная функция может заключаться в этом случае в разработке специального федерального закона, определяющего формы и методы реализации указанных полномочий (ч.2 ст.76 Конституции), в создании территориальных органов, непосредственно подчиненных Министерству иностранных дел и Министерству внешних экономических связей России.

Очевидно, что в субъектах Федерации не могут быть созданы находящиеся в их ведении органы в сферах внешнеполитической деятельности и внешнеэкономических связей. Функции координации в осуществлении субъектами Федерации указанных полномочий должны быть возложены на территориальные органы МИД и МВЭС России.

Противоправное расширение компетенции субъектов Федерации, полное или частичное присвоение ими федеральных полномочий закрепляют неконституционную деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации и препятствуют созданию федеральными министерствами и ведомствами территориальных органов, а зачастую полностью исключают эту возможность.

Однако следует признать ошибочным мнение, что с развитием рыночных отношений в России сфера деятельности исполнительной власти сокращается и ослабевает ее роль в целом, в том числе и на уровне территорий. Наоборот, очевидным становится всемерное укрепление исполнительной власти в области контроля и надзора для того, чтобы обеспечить полное управление экономическими и общественными процессами.

В отсутствие специализированного и законодательно закрепленного перечня органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, наиболее полными можно считать сведения, приведенные в Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года.

Такими органами являются:

1. Органы внутренних дел (милиция)

2. Органы и учреждения уголовно-исполнительной системы

3. Налоговые органы

4. Органы, ответственные за исполнение федерального бюджета

5. Таможенные органы

6. Органы и войска пограничной службы

7. Военные комиссары

8. Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда

9. Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы

10. Органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор

11. Органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль

12. Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений

13. Органы, осуществляющие государственный контроль за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве

14. Органы, осуществляющие государственный контроль за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки

15. Государственные семенные инспекции

16. Органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель

17. Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель

18. Органы, осуществляющие государственный геологический контроль

19. Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов

20. Органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда

21. Органы охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков

22. Органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания

23. Органы рыбоохраны

24. Органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды

25. Органы, осуществляющие государственный экологический контроль

26. Органы государственного энергетического надзора

27. Органы государственного горного и промышленного надзора

28. Органы, осуществляющие государственный контроль за безопасностью взрывоопасных производств

29. Органы, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

30. Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор

31. Органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники

32. Органы российской транспортной инспекции

33. Органы автомобильного транспорта

34. Органы морского транспорта

35. Органы внутреннего водного транспорта

36. Органы государственной инспекции по маломерным судам

37. Органы железнодорожного транспорта

38. Органы, осуществляющие государственное регулирование в области авиации

39. Органы единой системы организации воздушного движения Российской Федерации

40. Органы, осуществляющие государственный надзор за связью и информатизацией

41. Органы, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной тайны

42. Органы, осуществляющие государственный контроль в области обращения и защиты информации

43. Органы, уполномоченные в области рынка ценных бумаг

44. Федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы

45. Органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей

46. Органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

47. Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением порядка ценообразования

48. Органы стандартизации, метрологии и сертификации

49. Органы государственного статистического учета

50. Органы, осуществляющие федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней

51. Органы государственной жилищной инспекции

52. Органы государственного архитектурно-строительного надзора

53. Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением правил охраны и использования объектов культурного наследия

54. Органы, осуществляющие государственный геодезический надзор, а также государственный контроль в области наименований географических объектов

55. Органы регулирования естественных монополий

56. Органы валютного контроля

57. Органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц

# Заключение

Как показало исследование, исполнительная власть это самостоятельный вид (ветвь) единой государственной власти (ст.10 Конституции РФ), которая находится в постоянном взаимодействии с властями законодательной и судебной.

Она играет специфическую роль в обеспечении функционирования государственного механизма, находясь при этом под постоянным контролем со стороны других ветвей государственной власти. Исполнительная власть - это регулятор деятельности и поведения конкретных субъектов права.

Исполнительная власть, как и государственная власть в целом, но только в еще большей мере использует институт подчинения (в определенных случаях и институт принуждения), который является основным каналом реализации исполнительной власти.

Федеративное устройство Российской Федерации обусловливает разделение предметов ведения и полномочий между российскими органами исполнительной власти.

Органы федеральной исполнительной власти представляют собой систему органов государственного управления, законодательно наделенных компетенцией (общей или специальной), имеющих конкретный территориальный масштаб деятельности, взаимосвязанных с другими органами государственной власти и входящих в определенную структуру.

Субъекты исполнительной власти являются главнейшими субъектами административного права, ибо именно они осуществляют государственное управление, управленческие действия, принимают административные акты, обеспечивают исполнение законов, общественный порядок и безопасность.

С точки зрения осуществления государственного управления, субъектами федеральной исполнительной власти в Российской Федерации являются:

1) Правительство Российской Федерации (гл.6 Конституции РФ);

2) другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и т.д.);

3) территориальные органы федеральной исполнительной власти.

Прошедшие годы показали, что федеральная исполнительная власть значительно окрепла, забрав в свои руки экономические рычаги.

В системе федеральной государственной службы занято более 500 тыс. служащих, из них почти 90 процентов работают в аппаратах территориальных органов министерств и ведомств.

Фактически заново созданы налоговая и таможенная службы, органы по регистрации собственности.

От имени президентской власти в качестве "координирующей" силы выступают полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Они призваны осуществлять "взаимодействие" федеральных органов исполнительной власти с аналогичными органами в субъектах Федерации, а также с органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Полномочные представители наделены и контрольными функциями в отношении исполнения федерального законодательства, указов и распоряжений главы государства, постановлений и распоряжений Правительства РФ. При обнаружении в местных нормативно - правовых актах положений, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, полномочные представители вносят свои представления президенту о приостановлении их действия.

Как должностные лица, подотчетные непосредственно президенту страны, полномочные представители получили и прямые рычаги воздействия на местные администрации. Под их кураторством действуют окружные отделения Главного контрольного управления Президента РФ и контрольные инспекции для осуществления комплексных проверок субъектов Федерации. В поле зрения этих органов находятся, прежде всего, вопросы экономического развития регионов, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в округах.

# Список использованных источников

Официальные источники

1. Конституция Российской Федерации - СПС "Гарант", 2009.

2. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года. - СПС "Гарант", 2009.

3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ, 1997, № 51, Ст.5712. - СПС "Гарант", 2009

4. Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 года № 314. - СПС "Гарант", 2009.

5. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 года № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" - СПС "Гарант", 2009.

6. Указ Президента РФ от 14 августа 1996 года № 1176 "О системе органов исполнительной власти" - СПС "Гарант", 2009.

7. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // РГ. 2000.11 июля. №133 (3207). - СПС "Гарант", 2009.

Дополнительная литература

8. Административное право России: Конспект лекций. / Автор-составитель Труханович Л.В. - М., 2009.

9. Административное право / Под редакцией Кинзакова - Воронеж, 2008.

10. Административное право. Учебник. / Под редакцией Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2006.

11. Административно-правовой статус органов исполнительной власти - http://www.mrcpk. tsure.ru /docs/liter/books/AdmPravo/book/lawlib

12. Архипова Т. Правительство благих намерений // Отечественные записки. - 2006. - № 2 (16).

13. Бахрах Демьян Николаевич. Административное право России. Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 2002.

14. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. - Мн., 2002

15. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // "Журнал российского права". - 2006. - № 2.

16. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. - М., 2008.

17. Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития, /отв. Ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. - М.: Юристь, 2004.

18. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. / Под редакцией Ноздрачёва А.Ф., Тихомирова Ю.А.М., 2006.

19. Ковальчук А. Единство системы государственной власти РФ // "Отечественные записки" - 2004. - № 2.

20. Конин Н.М. Российское административное право: общая часть. - Саратов, 2008.

21. Манохин В.М. Административное право на переломе // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. - № 3.

22. Ноздрачев А.Ф. Проблемы организации исполнительной власти/ Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. М.: Городец-издат. 2008. - 253 с.

23. Правоведение: Учебник - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html

24. Раздымалина Н.И. Административное право: Материалы к лекциям. - Воронеж, 2008.

25. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т.Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2006.

26. Старилов Ю.Н. Административное право. Ч.2. Книга первая. - Воронеж, 2005.

27. Структура федеральных органов исполнительной власти // Экономика и жизнь. №19 (9233) - 16.05.2008.

28. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти/ АлтГУ. НБ. БО; cост.: А.А. Почанкина. - Барнаул: Б. и., 2005.

29. Тиунова Л. Б, Разделение властей в Российской Федерации: Конституционная модель // Правоведение. - 2006. - № 4.

30. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Конституционные основы политического плюрализма в Российской Федерации: многообразие подходов // Свободная мысль. - 2000. - № 11.

Интернет-ресурсы

31. Образовательный портал - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/ju21.html

32. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html

33. Юридический клуб - http://www.yurclub.ru/docs/other/article28.html

1. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти: библиографический указатель (2000 -2004 гг.) / АлтГУ. НБ. БО; cост.: А.А. Почанкина. – Барнаул: Б.и., 2005. –с.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ноздрачев А.Ф. Проблемы организации исполнительной власти / Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. М.:Городец-издат.2002.- с.253. [↑](#footnote-ref-2)
3. Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития, /отв. ред. д-р юр.наук Бачило И.Л. - М:Юристь, 2004.- с.32. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ковальчук А. Единство системы государственной власти РФ // Отечественные записки, № 2, 2004. [↑](#footnote-ref-4)
5. Административно-правовой статус органов исполнительной власти - http://www.mrcpk.tsure.ru /docs/liter/books/AdmPravo/book/lawlib/lawlib.by.ru/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Административное право./ Под редакцией Кинзакова. - Воронеж, 2000. С. 20. [↑](#footnote-ref-6)
7. Раздымалина Н.И. Административное право: Материалы к лекциям. - Воронеж, 1998. С. 24. [↑](#footnote-ref-7)
8. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Административно-правовой статус органов исполнительной власти - http://www.mrcpk.tsure.ru /docs/liter/books/AdmPravo/book/lawlib/lawlib.by.ru/ [↑](#footnote-ref-9)
10. Бахрах Демьян Николаевич. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002, с. 61. [↑](#footnote-ref-10)
11. Административное право. Учебник./ Под редакцией Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 147-150. [↑](#footnote-ref-11)
12. Бахрах Демьян Николаевич. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002, с. 67 [↑](#footnote-ref-12)
13. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-13)
14. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-14)
15. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие./ Под редакцией Ноздрачёва А.Ф., Тихомирова Ю.А. М., 1996. С. 25 [↑](#footnote-ref-15)
16. Там же, С. 26. [↑](#footnote-ref-16)
17. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие./ Под редакцией Ноздрачёва А.Ф., Тихомирова Ю.А. - М., 1996. С. 28. [↑](#footnote-ref-17)
18. Административно-правовой статус органов исполнительной власти -http://www.mrcpk.tsure.ru /docs/liter/books/AdmPravo/book/lawlib/lawlib.by.ru/ [↑](#footnote-ref-18)
19. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика// Журнал российского права, 2006. [↑](#footnote-ref-19)
20. Старилов Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Книга первая.- Воронеж, 2001. с. 49, 51. [↑](#footnote-ref-20)
21. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. - Мн., 2002. С. 741. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же, С. 805. [↑](#footnote-ref-22)
23. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // РГ. 2000. 11 июля. №133(3207). С. 4. [↑](#footnote-ref-23)
24. Административно-правовой статус органов исполнительной власти -http://www.mrcpk.tsure.ru /docs/liter/books/AdmPravo/book/lawlib/lawlib.by.ru/ [↑](#footnote-ref-24)
25. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. - М., 2000. [↑](#footnote-ref-25)
26. http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/ju21.html#21 [↑](#footnote-ref-26)
27. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Конституционные основы политического плюрализма в Российской Федерации: многообразие подходов // Свободная мысль. 2000. № 11. [↑](#footnote-ref-27)
28. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика// Журнал российского права, 2006. [↑](#footnote-ref-28)
29. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»// СЗ РФ, 1997, № 51, Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-29)
30. Раздымалина Н.И. Административное право: Материалы к лекциям. Воронеж, 1998. С. 27. [↑](#footnote-ref-30)
31. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-31)
32. Административное право России: Конспект лекций./ Автор-составитель Труханович Л.В. М., 2000. С. 39. [↑](#footnote-ref-32)
33. Конин Н.М. Российское административное право: общая часть. - Саратов, 2001, С. 131. [↑](#footnote-ref-33)
34. Структура федеральных органов исполнительной власти// Экономика и жизнь. №19 (9233), 16.05.2008 [↑](#footnote-ref-34)
35. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-35)
36. Конин Н.М. Российское административное право: общая часть. Саратов, 2001, С. 156. [↑](#footnote-ref-36)
37. Конин Н.М. Российское административное право: общая часть. Саратов, 2001, С. 158. [↑](#footnote-ref-37)
38. Правоведение - http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/juris.html [↑](#footnote-ref-38)
39. СЗ РФ, 1996, № 34, Ст. 4081. [↑](#footnote-ref-39)
40. СЗ РФ, 2000, № 21, Ст. 2168. [↑](#footnote-ref-40)
41. Архипова Т. Правительство благих намерений // Отечественные записки, № 2 (16), 2006. [↑](#footnote-ref-41)
42. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года № 314. – СПС «Гарант», 2009. [↑](#footnote-ref-42)
43. Архипова Т. Правительство благих намерений // Отечественные записки, № 2 (16), 2006. [↑](#footnote-ref-43)