Курсовая работа

Многоуровневая система субъектов государственного управления

Содержание

Введение

1. Понятие органов исполнительной власти и их статус

1.1 Понятие органов исполнительной власти

1.2 Признаки исполнительной власти

1.3 Классификация органов исполнительной власти

2. Федеральные органы исполнительной власти

2.1 Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

2.2 Государственный совет РФ

2.3 Правительство Российской Федерации

2.4 Отраслевые и межотраслевые федеральные органы исполнительной власти

Заключение

Список используемой литературы

Приложение

Введение

Вопрос об исполнительной власти является одним из труднейших вопросов правовой науки. Реальные характеристики этой ветви власти отражают состояние государственности в данный момент в целом, позволяют оценить потенциал и перспективы государственно-правовых методов разрешения социальных проблем.

Актуальность темы курсовой работы заключается в том, что органы исполнительной власти являются частью государственного аппарата и выполняют значительный объем функций государства. Органы исполнительной власти призваны осуществлять подзаконную организационно-управленческую, исполнительно-распорядительную деятельность.

Однозначного понимания системы исполнительной власти в практике и в законодательстве Российской Федерации пока не сложилось, однако важные изменения во взглядах на эту ветвь власти произошли после принятия Конституции РФ 1993 года.

Данная работа описывает структуру исполнительной власти в Российской Федерации, дает определения органов исполнительной власти на различных уровнях, раскрывает их полномочия.

Ожидаемым результатом курсовой работы является доказательство того, что исполнительная власть является непременным элементом государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда должна существовать наряду с законодательной и судебной властями.

Объектом моего исследования являются органы исполнительной власти Российской Федерации на современном этапе.

Предметом исследования в курсовой работе являются нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере исполнительной власти.

Цель курсовой работы - комплексное, всестороннее структурно-логическое исследование основных видов органов исполнительной власти Российской Федерации.

Задачи курсовой работы:

1. Исследовать виды органов исполнительной власти в Российской Федерации
2. Понять каким образом классифицируются органы исполнительной власти.
3. Узнать в чем заключаются полномочия Президента РФ.
4. Рассмотреть Государственный Совет РФ и Правительство РФ с позиции органов исполнительной власти.

Разработанностью данного направления занимались в разное время Алехин А.П., Козлов Ю.М.[[1]](#footnote-1), Бачило И.Л.[[2]](#footnote-2), Тихомиров Ю.А[[3]](#footnote-3).

1. Понятие органов исполнительной власти и их статус

1.1 Понятие органов исполнительной власти

Орган исполнительной власти – это организация, которая являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, компетенцию, территориальный масштаб деятельности. Она образована в соответствии с законодательством, наделена правом выступать по поручению государства, призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением.

Система органов исполнительной власти осуществляет исполнительную и распорядительную деятельность. На данную систему государственной 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.

Деятельность указанных органов по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством ранее называлась государственным управлением.

После юридического закрепления разделения государственной власти на три ветви - законодательную, исполнительную и судебную - вместо понятия «государственное управление» употребляется понятие «исполнительная власть». Вместе с тем в законодательстве федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации называются также органами, осуществляющими государственное управление. Хотя понятия эти близки, поскольку исполнительная власть реализуется в виде государственного управления, однако следует учитывать, что понятие «государственное управление»- более широкое по сравнению с понятием «исполнительная власть», так как некоторые управленческие функции наряду со своей главной функцией выполняют и другие органы государственной власти.

Органы исполнительной власти (органы государственного управления) - это исполнительно-распорядительные органы, ведущие повседневную оперативную работу по государственному управлению общественными процессами в интересах общества или его части (политическими силами, стоящими у власти).

Органы исполнительной власти предназначены в первую очередь для исполнения законов, издаваемых органами законодательной власти. Во исполнение законов ей предоставлено право активных действий, а также право принятия подзаконных нормативных актов.

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.

1.2 Признаки исполнительной власти

Определяя основные и наиболее существенные признаки органа исполнительной власти, характеризующие его административную правосубъектность, необходимо подчеркнуть следующее.

1. Государственно-правовая природа органов исполнительной власти обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов - следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. Органы исполнительной власти - это внешняя форма выражения исполнительной власти. Они образуются для практической реализации функций и задач самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

3. Работа органов исполнительной власти строится в соответствии с такими принципами их деятельности, как:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.

4.Главная задача, органа, исполнительной власти - правоисполнительная деятельность, т.е. исполнение действующих законов и, иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнение всеми субъектами права.

5. Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

6. Существует организационная структура органа исполнительной власти, т.е. наличие в нем государственных должностей функциональных структурных подразделений (департаментов, отделов, управлении, главных управлений и т.д.), способствующих наиболее эффективному осуществлению задач, функций и полномочий данного органа. Каждая государственная должность замещается государственным служащим, который имеет специальный административно-правовой статус (права, обязанности, ограничения, полномочия, ответственность и т.д.). Совокупность должностей составляет штат органа исполнительной власти.

7. Органы исполнительной власти наделены государством особыми государственно-властными полномочиями, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают компетенцией, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах; приказах и т.д.). В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти. В пределах своей компетенции органы издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят:

а) исполнительно-распорядительная деятельность;

б) контрольно-надзорные функции;

в) действия юридического характера и принятие решений, взывающих важные правовые последствия;

г) нормотворческая деятельность;

д) правоохранительная деятельность.

8. Орган исполнительной власти постоянно и непрерывно действует на определенной территории РФ.

9. Органы исполнительной власти наделены правом нормотворческой деятельности, т. е. правом издания актов управления (административных актов). В законах и специальных нормативных правовых актах определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти - это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой - результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т. е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел.

10. Определен нормативно установленный порядок образования, формирования реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти.

11. Каждый орган исполнительной власти имеет свое наименование.

12. Федеральными законами и законами субъектов РФ предусмотрена ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц.

13. Орган исполнительной власти - юридическое лицо - имеет гербовую печать, может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. Финансирование органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Правовой статус органов исполнительной власти характеризуется тем, что эти органы являются самостоятельными и независимыми именно в осуществлении предоставленных им полномочий. Независимость органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами. Превышение пределов установленных компетенции означает незаконное присвоение властных полномочий.

Организационная структура органов государственного правления обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов. Денежное содержание выплачивается государственному служащему согласно установленному в штатном расписании размеру должностного оклада. Таким образом, штатное расписание устанавливает организационную структуру органа исполнительной власти объем денежных средств, необходимых на содержание этого органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти. Штатные расписания подлежат государственной регистрации в финансовых органах.

1.3 Классификация органов исполнительной власти

Существует различные основания для классификации органов исполнительной власти. С учетом территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти подразделяются на два уровня: федеральный и субъектов федерации. Этот признак обусловлен федеральным устройством и административно-территориальным делением Российской Федерации. К федеральным относятся: Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов Федерации осуществляют свою деятельность в пределах своей территории, т.е. части территории Российской Федерации.

Существуют также межтерриториальные органы, деятельность которых может охватывать несколько субъектов (например, военные округа, пограничные округа и т.п.).

По организационно-правовым формам на федеральном уровне различают: Правительство РФ; министерство РФ; федеральная служба России; российское агентство; федеральная служба по надзору России.

В списке организационно-правовых форм исполнительной власти субъектов РФ называют правительства (советы министров); министерства; комитеты; департаменты; главные управления, управления, отделы, службы и иные органы.

По объему и характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на:

а) органы общей компетенции, осуществляющие руководство на подведомственной территории всеми или подавляющим большинством отраслей управления и сфер деятельности (президентуры, правительства, администрации субъектов Федерации);

б) органы отраслевой компетенции, на которые возложено руководство отдельными отраслями управления или сферами деятельности (министерство, структурное подразделение администрации);

в) органы межотраслевой компетенции, которые ведают специальными вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (федеральная комиссия, федеральная служба по надзору).

г) Органы внутриотраслевой компетенции руководят в рамках отраслей порученными участками работ (например, территориальные органы федеральных министерств).[[4]](#footnote-4)

Существуют также и органы смешанной компетенции, т.е. сочетающие признаки органов отраслевой и межотраслевой компетенции.

По организационно-правовому статусу различают:

Министерство Российской Федерации – оно является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Министр по должности входит в состав Правительства РФ и осуществляет руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство функций.

Федеральная служба, российское агентство являются центральными органами федеральной исполнительной власти, осуществляющими специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции. Руководители этих органов не входят по должности в состав Правительства РФ.

Федеральная служба по надзору России осуществляет государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения безопасности, входящих в его компетенцию, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Руководство надзором России осуществляется на основе единоначалия его председателем, который по должности также не входит в состав Правительства РФ. В то же время в целях повышения правового статуса органов государственного надзора, усиление роли и повышения эффективности его надведомственной надзорной деятельности в условиях экономической реформы установлено, что председатель федеральной службы по надзору назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ. Положения о федеральной службе по надзору утверждаются также Президентом РФ.

Следующим основанием для классификации органов исполнительной власти является порядок разрешения подведомственных вопросов. По этому признаку выделяют: а) коллегиальные органы управления, решающие основные вопросы на коллегиальной основе, то есть большинством голосов лиц, входящих в их состав (Правительство, федеральная комиссия); б) единоначальные органы, в которых основные вопросы решаются их руководителями (министерство, администрация субъекта федерации). Коллегиальность позволяет наиболее квалифицированно решать сложные вопросы с учетом мнения многих специалистов. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства и повышение персональной ответственности руководителей за результаты работы органа исполнительной власти.

Классификация органов исполнительной власти проводится и по другим признакам: по порядку образования (избираемые, назначаемые); по источникам финансирования (видам бюджета) и др.

Органы исполнительной власти образуют систему, под которой понимается вертикальная связь между соподчиненными органами на основе разделения компетенции между ними. Структура этой системы обусловлена федеративным устройством государства. Она включает в себя Президента, Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации.

Соответствующие нормативные акты определяют правовое положение органов исполнительной власти как субъектов административных правоотношений.

Таким образом, орган исполнительной власти является самостоятельной структурной единицей в системе государственной власти. Он наделен гоударственно-властными полномочиями, которые необходимы для реализации функций определенной ветви государственной власти. Данные органы обладают административной правоспособностью и дееспособностью, которая возникает одновременно с их образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с их упразднением. Компетенция органов исполнительной власти, их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности находят свое выражение и закрепление в соответствующих законах, положениях и других нормативных актах.

2. Федеральные органы исполнительной власти

Система органов исполнительной власти базируется на принципе федерализма. Юридически она закреплена Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в составе России, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с принципом федерализма действующая система исполнительной власти состоит из следующих звеньев:

1. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации:

* Правительство Российской Федерации.
* Федеральные министерства.
* Государственные комитеты Российской Федерации.
* Федеральные комиссии России.
* Федеральные службы России.
* Федеральные надзоры России.
* Иные федеральные органы исполнительной власти.

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) — это:

* + правительства республик и других субъектов Федерации;
  + администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов.

2.1 Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

В соответствии с конституционными нормами Президент РФ является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства (ст. 11, ч. 1;ст. 80, ч.1).

Президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, а также осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ст. 80, ч.2; ст. 78, ч. 4 Конституции РФ). В этих целях Президент РФ наделяется соответствующими конституционными полномочиями, осуществление которых является его прерогативой. Так, в сфере исполнительной власти Президент РФ:

* Назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
* Имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
* Принимает решение об отставке Правительства РФ;
* По предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров;
* Утверждает своими указами систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;
* Вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;
* Вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и своим указам;
* Может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ, подписывает и обнародует федеральные законы (в том числе и по вопросам функционирования органов исполнительной власти).

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Таким образом, исходя из конституционных положений, Президент РФ не является главой исполнительной власти, но оказывает значительное влияние на деятельность исполнительных органов РФ.

В целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля над исполнением их решений учрежден институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах[[5]](#footnote-5).

Основными задачами полномочного представителя являются:

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

2) организация контроля над исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

З) обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

4) представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе и внесение соответствующих предложений.

Для реализации возложенных на него задач полномочный представитель Президента РФ выполняет следующие функции:

* обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
* организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
* организует контроль над исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
* принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
* организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;
* вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина и другие.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 года. Полномочные представители приглашаются на заседания Правительства РФ с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством РФ комиссий и советов, на проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов

Обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В структуре Администрации Президента РФ имеются и другие подразделения, оказывающие влияние на деятельность органов исполнительной власти, например Главное контрольное управление, осуществляющее контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ и т. д.

Кроме того, на основе Указа Президента РФ от 17 мая 2000 года в структуру федеральных органов исполнительной власти включены: Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ и Управление делами Президента РФ.

2.2 Государственный совет РФ

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года был образован Государственный совет Российской Федерации – совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Президент РФ является председателем Государственного совета. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ. По решению Президента в его состав могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ два и более срока подряд. Таким образом, новый совещательный орган способствует более тесному взаимодействию Президента с руководителями высших исполнительных органов субъектов РФ.

В числе основных задач Государственного совета:

* + обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов;
  + обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;
  + содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Заседания Госсовета проводятся, как правило, не реже одного раза в три месяца. Решения, принятые на заседаниях, при необходимости оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ, а в случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений или поправок проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

2.3 Правительство Российской Федерации

Правительство РФ является федеральным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Основы правового статуса Правительства РФ, его состав и принципы деятельности, полномочия и другие вопросы регулируются Конституцией РФ (гл. 6) и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года

Правительство – это коллегиальный орган, который возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В его состав входят Председатель, заместители Председателя Правительства и федеральные министры. В период с января 1994г. по 1997 г. была проведена реорганизация федеральных органов исполнительной власти, в частности сокращено количество министерств и ведомств с тем, чтобы они не дублировали друг друга и не вмешивались в управление сферами, не отнесенными Конституцией РФ к ведению Федерации. Была также проведена реорганизация структуры аппарата Правительства, направленная на сокращение действия отраслевого принципа и усиление функциональной направленности работы аппарата[[6]](#footnote-6).

Председатель Правительства назначается и освобождается от должности Президентом РФ. Назначение на должность Председателя Правительства осуществляется с согласия Государственной Думы. Освобождение от должности возможно по заявлению Председателя об отставке, а также в случае невозможности исполнения Председателем Правительства своих полномочий.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти; предлагает Президенту кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров; в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу (ст. 112, 113 Конституции РФ).

ФКЗ «О Правительстве РФ» (глава 3[[7]](#footnote-7)) наделяет Председателя Правительства и другими полномочиями. Председатель Правительства РФ, в частности:

1. представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;
2. ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
3. распределяет обязанности между своими заместителями;
4. систематически информирует Президента РФ о работе Правительства;

5) подписывает акты Правительства Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента РФ.

Заместители Председателя Правительства РФ координируют работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 года Председатель Правительства РФ имеет пять заместителей, в том числе Заместителя Председателя Правительства РФ — Министра сельского хозяйства РФ и Заместителя Председателя Правительства РФ — Министра финансов РФ.

Федеральные министры обладают установленными законодательством РФ полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти и участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства. Правом совещательного голоса могут быть на делены и иные руководители федеральных органов исполнительной власти. Например, Председатель Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг является по должности федеральным министром.

Для решения оперативных вопросов по предложению Председателя Правительства может быть образован Президиум Правительства. Его заседания проводятся по мере необходимости. Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума.

Полномочия Правительства РФ закреплены Конституцией РФ (ст. 114), федеральными законами и Указами Президента.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» устанавливает, что в отношении федеральных органов исполнительной власти Правительство РФ руководит работой и контролирует их деятельность; утверждает положения о них; устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов; утверждает членов коллегий федеральных органов исполнительной власти и т. д.

В отношении органов исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ; вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Закон определяет общие, межотраслевые, отраслевые и иные полномочия Правительства РФ. В пределах общих полномочий Правительство РФ:

* разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
* обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
* обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
* осуществляет управление федеральной собственностью;
* осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
* осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
* осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, а также осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Для осуществления возложенных на него полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правовыми формами реализации Правительством возложенных на него полномочий выступают постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений.

Основной организационной формой деятельности Правительства РФ являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично.

В заседаниях Правительства могут участвовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Центрального банка и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, установленном Правительством.

Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях. Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» (ст. 28) определен круг вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ. В частности:

* о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
* о проектах программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
* об установлении номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
* об установлении объемов выпуска государственных ценных бумаг;
* о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу;
* о проектах программ приватизации федеральной государственной собственности;
* о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;
* об образовании Президиума Правительства РФ;
* об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти;
* о порядке создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнитель ной власти;
* об утверждении Регламента Правительства РФ;
* об утверждении Положения об Аппарате Правительства РФ и другие.

Случаи и порядок отставки Правительства РФ предусмотрены ст. 117 Конституции РФ и ст. 35 ФКЗ «О Правительстве РФ». Правительство само может подать в отставку; решение об отставке может принять Президент РФ; недоверие может быть выражено Государственной Думой; вопрос о доверии может быть поставлен Государственной Думой Председателем Правительства РФ.

Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет отставку Правительства. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

2.4 Отраслевые и межотраслевые федеральные органы исполнительной власти

В систему федеральных органов исполнительной власти входят кроме Правительства РФ отраслевые и межотраслевые федеральные органы исполнительной власти. Их структурный состав достаточно разнообразен и в разное время включал министерства, государственные комитеты, комитеты, федеральные службы, агентства, надзоры, межведомственные комиссии и другие органы государственного управления, осуществляющие полномочия исполнительной власти. В настоящее время систему федеральных органов исполнительной власти составляют: министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии РФ, федеральные службы России, Российские агентства, федеральные надзоры России.

Министерство Российской Федерации – как и другие федеральные органы исполнительной власти – это самостоятельный орган системы. Он имеет центральный аппарат, реализующий функции данного органа в пределах определенной компетенции по предметной области государственного управления, которая входит в его ведение.

Министерство Российской Федерации, по определению Указа от 6 сентября 1996 г., - это «федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти».

Министерство Российской Федерации является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Образуется оно на основании указа Президента РФ, возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности также Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства России.

Министр входит в состав Правительства, его функциями является осуществление государственного управления и координации деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия; несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач. Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию.

При каждом министерстве имеется совещательный орган в лице коллегии, состоящей из министра — председателя, его заместителей и других руководящих работников министерства.

В настоящее время существуют 18 министерств[[9]](#footnote-9):

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)
2. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)
3. Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)
4. Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)
5. Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)
6. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России)
7. Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)
8. Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)
9. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)
10. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)
11. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России)
12. Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)
13. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)
14. Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России)
15. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)
16. Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)
17. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)
18. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)

Государственные комитеты Российской Федерации теоретически предназначены для выполнения межведомственных или надведомственных полномочий. Их решения, принимаемые коллегиально, распространяются либо на всю систему исполнительной власти, либо на сферу, непосредственно связанную с профилем государственного комитета.

Согласно определению к этому виду органов относятся федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Госкомитет возглавляет председатель государственного комитета Российской Федерации.

Государственный комитет Российской Федерации — является центральным органом федеральной исполнительной власти, который на основе коллегиальности осуществляет межотраслевое регулирование.

Государственный комитет образуется на основании указа Президента Российской Федерации, возглавляется председателем, который назначается на должность и освобождается от должности только Президентом России.

Председатель государственного комитета издает приказы, распоряжения, указания по вопросам, относящимся к компетенции соответствующего государственного комитета, кроме вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях комитета. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимаются совместно членами комитета и оформляются в виде постановления.

В целях всестороннего рассмотрения основных отраслевых вопросов в государственном комитете образуется коллегия в составе председателя комитета, он же председатель коллегии, заместителей председателя по должности, руководящих работников комитета и других организаций.

К федеральным органам исполнительной власти также относятся:

Федеральные комиссии – это коллегиальные органы, учреждаемые Президентом РФ. Особенностью функциональной направленности этих органов является то, что не существует определенного критерия для их образования. Предусмотрены три комиссии: Федеральная энергетическая комиссия РФ; по рынку ценных бумаг; по недвижимому имуществу и оценке недвижимости.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят и такие органы, как федеральные службы, надзоры и агентства. Это органы исполнительной власти, которые осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) Федеральной службы России; российское агентство – генеральный директор; федеральный надзор России – начальник федерального надзора России..

Федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти осуществляют специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции. Эти органы создаются Президентом Российской Федерации.

К федеральным органам исполнительной власти относятся также межведомственные, правительственные комиссии и советы.

Эти органы призваны восполнять недостаток координационных функций основных структур исполнительной власти. В основном они имеют координационное назначение, некоторые выполняют аналитические и консультативные функции. Существуют и комиссии Правительства РФ, наделенные полномочиями госоргана и принимающие обязательные для других органов решения. Примером таких комиссий являются Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам и Межведомственная комиссия по переподготовке и повышению квалификации госслужащих федеральных органов исполнительной власти (решения обязательны только для органов, представленных в составе данной комиссии).

Действуют также межведомственные комиссии, решения которых обязательны для органов, делегирующих в ее состав своих представителей. Такова, например, комиссия по предотвращению поступлений на внутренний рынок недоброкачественных, опасных для здоровья населения потребительских товаров.

Говоря о структуре федеральных органов исполнительной власти нельзя не упомянуть о том, что для осуществления своих полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Оно устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

В соответствии с постановлением Правительства от 27 мая 1993 г. «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» территориальные органы являются составной частью системы исполнительной власти и действуют под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации[[10]](#footnote-10).

Создаются, реорганизуются и ликвидируются территориальные органы соответствующим федеральным органом 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. Определено правовое положение территориальных органов, принципы их деятельности и основные полномочия.

Заключение

Итак, в настоящее время в Российской Федерации существует и функционирует 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, включающее уровни (строение по иерархической вертикали); звенья (одноуровневые образования однородных органов); 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.

Субъекты исполнительной власти осуществляют государственное управление в рамках установленной компетенции. Исполнительная власть не может быть вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Организация и деятельность исполнительной власти - это организация и функционирование системы ее органов, т. е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и необходимые для работы, государственные должности государственной службы (управленческий персонал).

Исполнительная власть в лице своих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодательством. Её деятельность должна быть основана на законе, осуществляться в рамках закона.

Используемая литература:

1. Конституция Российской Федерации 1993 года
2. Указ Президента РФ от 14.08.1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти».
3. Указ Президента РФ от 14.08.1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
4. Указ Президента РФ от 06.09.1996 г. «Вопросы федеральных органов исполнительной власти».
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», ст. 17, п. 3; ст. 18, п.5
6. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"

Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I.Сущность и основные институты административного права. Учебник для юридических вузов. Система ГАРАНТ, 2008

1. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы,- М., 2002
2. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. Государство и право, М- 2007
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Краткий учебный курс, М - НОРМА, 2002
4. Государство, власть, управление и право. Под ред. Н.И. Глазуновой, М., 2003
5. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве, М., 2008
6. Князев С.Д. Административное право, В., 2007
7. Коренев А.П., Богатов Д.Ф. Административное право. Альбом схем, М., 2006
8. Козлова Ю.М. Попова Л.Л. Административное право, М - ЮРИСТ, 2003
9. Марченко Н.М. Теория государства и права. Учебник 2 изд., М-Проект, московского университета, 2007
10. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю. А. Исполнительная власть в РФ. Научно-практическое пособие, М., 2006
11. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ 1993, М., 2005
12. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие/Под ред. Проф. Г.А. Туманова - М- ЮРИСТ., 2007
13. Плехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации, М., 2006
14. Субъект РФ. Правовое положение и полномочия. Полянов С.К; М, 2005
15. Тихомиров Ю.А. Публичное право, М., 2008
16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений/ под ред. Стрекозова В.Г., М., 2007
17. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия под ред. Проф. Редько Т.Н., М., 2008

http://www.government.ru/power/

1. http://base.garant.ru/10103000/6/#6000
2. http://base.garant.ru/12106440/3/#300

www.rg.ru/oficial/from\_min/prezident/352.htm

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы [↑](#footnote-ref-2)
3. Тихомиров Ю.А. Публичное право [↑](#footnote-ref-3)
4. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I.Сущность и основные институты административного права. Учебник для юридических вузов. Система ГАРАНТ, 2008 [↑](#footnote-ref-4)
5. www.rg.ru/oficial/from\_min/prezident/352.htm [↑](#footnote-ref-5)
6. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы,- М., 2002 [↑](#footnote-ref-6)
7. http://base.garant.ru/12106440/3/#300 ГАРАНТ [↑](#footnote-ref-7)
8. http://base.garant.ru/10103000/6/#6000 [↑](#footnote-ref-8)
9. http://www.government.ru/power/ [↑](#footnote-ref-9)
10. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 2008 [↑](#footnote-ref-10)