**Содержание**

Введение

Глава 1. Основные элементы организационного статуса Министерства обороны РФ

Глава 2. Элементы правового статуса Министерства обороны РФ

Глава 3. Классификация Министерства Обороны как исполнительного органа государственной власти

Глава 4. Признаки Министерства обороны РФ как военного ведомства

Заключение

Список источников и литературы

# Введение

Военная организация государства является составной частью органов исполнительной власти и именно это во многом определяет ее правовую природу. В частности, в Вооруженных Силах Российской Федерации однозначно к государственным органам можно отнести Минобороны России как федеральный орган исполнительной власти[[1]](#footnote-1) и военные комиссариаты (прямо обозначенные в качестве его территориальных органов[[2]](#footnote-2)).

Итак, министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) — федеральный орган исполнительной власти (федеральное министерство), проводящий государственную политику и осуществляющий государственное управление в области обороны, а также координирующий деятельность федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны. Минобороны России является органом управления вооружёнными силами России; возглавляется Министром обороны Российской Федерации; руководится Верховным Главнокомандующим Вооружёнными силами Российской Федерации.

В силу особенностей Российского законодательства следует отличать (в качестве омонима, дефиниции) два значения понятия Минобороны России:

* структурно (де-юре) Минобороны России- федеральный орган исполнительной власти, орган управления Вооружёнными Силами Российской Федерации, юридическое лицо, учреждение в составе министра, подразделений, имущества и личного состава министерства; имеет почтовый адрес, флаг и эмблему; возглавляется Министром обороны, руководится Президентом Российской Федерации;
* собственно (де-факто) Минобороны России - совокупность объектов, органов военного управления и личного состава Вооружённых Сил, находящихся в ведении Министра обороны и решающих задачи в интересах министерства и государства.

Основной целью курсовой работы является комплексное теоретическое изучение организационного и правового статуса Министерства обороны РФ. Указанная цель предопределила постановку следующих задач:

* раскрыть элементы организационного и правового статуса Минобороны;
* классифицировать Министерство обороны как исполнительный орган власти;
* доказать, что Министерство обороны является военным ведомством.

**Глава 1. Основные элементы организационного статуса Министерства обороны РФ**

Минобороны России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, в том числе издаваемыми им как Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и Положением о Министерстве обороны РФ.

Советские ученые, занимающиеся правовыми проблемами государственного управления, значительное внимание уделяют структуре органов управления. «Под структурой понимается распределение функций данного органа между его отдельными организационно-оформленными частями (отделами, секторами, группами и т. п.) и самое установление состава (перечня) внутренних подразделений данного аппарата». Ц. А. Ямпольская включает в структуру: «1) разделение государственного органа на звенья, в той или иной форме обособленные внутри органа; 2) назначение отдельных звеньев и особенности их компетенции; 3) характер взаимоотношений этих звеньев; 4) объем обязанностей и прав личного состава государственного органа, вытекающий из правового положения данного органа»[[3]](#footnote-3).

«Основными организационно-техническими принципами управления являются линейный, функциональный и линейно-функциональный. Они связаны с различными способами разделения труда между органами и внутри органов. Соответственно существуют три типа их структуры: линейный, функциональный, линейно-функциональный. Каждый имеет свою качественную определенность, специфические черты».

И хотя В. Г. Вишняков говорит здесь о структурах органов управления, его выводы могут быть использованы и при изучении структуры аппарата. Плодотворен вывод о том, что различные принципы построения структур связаны с разнообразием способов разделения управленческого труда. В. Г. Вишняков отметил, что для классификации организационных структур нужно выделить их основные типы. К такому же мнению пришел и В. М. Манохин, который при этом указал на «необходимость разделения существующих организационных структур на типы и виды». О двух основных теоретически мыслимых типах структуры аппарата управления — линейном и функциональном, — пишет Г. С. Яковлев. При этом он подчеркивает, что системообразующим признаком является именно тип дифференциации аппарата.

Основными задачами Минобороны России являются:

1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;

2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее - международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее - военно-техническое сотрудничество).

Минобороны России осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты). Минобороны России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2003 N 821[[4]](#footnote-4) описание военного геральдического знака – эмблемы Министерства обороны выглядит следующим образом: Серебряный, увенчанный короной двуглавый орел с распростертыми крыльями. В правой лапе орла - меч, в левой - дубовый венок. На груди орла - красный, треугольный, вытянутый книзу щит со штоком, восходящим к короне. В поле щита - всадник, поражающий копьем дракона. Военный геральдический знак - эмблема Министерства обороны Российской Федерации может выполняться в одноцветном изображении. В Приложение 1 находится Рисунок военного геральдического знака – эмблемы Министерства обороны Российской Федерации.

В Минобороны России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии), его первых заместителей и заместителей, начальников служб Минобороны России, главнокомандующих видами Вооруженных Сил, входящих в нее по должности, а также других лиц.

Количество членов коллегии Минобороны России и ее состав (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждаются Президентом Российской Федерации по представлению Министра.

Коллегия на своих заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы деятельности Минобороны России.

Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и оформляются протоколами. При необходимости на основании решений коллегии могут издаваться приказы и директивы Министра.

В случае разногласий между Министром и другими членами коллегии Министр проводит в жизнь свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту Российской Федерации. Члены коллегии вправе доложить о своем мнении Президенту Российской Федерации.

При необходимости проводятся совместные заседания коллегий Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти.

Решения, принятые на совместных заседаниях коллегий Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, оформляются протоколами и при необходимости реализуются совместными приказами Министра и руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Минобороны России является государственным заказчиком в области обороны.

Минобороны России является юридическим лицом, имеет смету, печати, штампы и бланки с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, текущие, расчетные, валютные и иные счета в банках и других кредитных организациях, лицевые счета в органах федерального казначейства, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Минобороны России имеет военный геральдический знак - эмблему, а также флаг.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2003 N 821[[5]](#footnote-5) описание флага Министерства обороны выглядит следующим образом: Флаг Министерства обороны Российской Федерации представляет собой прямоугольное двустороннее полотнище. Рисунок лицевой и оборотной сторон полотнища одинаков и представляет собой четырехконечный крест белого цвета с расширяющимися концами и с равноразделенными красно-синими углами (между концами креста). Красные половины углов примыкают к вертикальным концам креста. В центре полотнища изображен военный геральдический знак - эмблема Министерства обороны Российской Федерации. Отношение ширины флага к его длине - два к трем. Отношение ширины эмблемы к длине флага - один к двум. В приложении 2 находится рисунок флага Министерства обороны Российской Федерации.

Существуют два основных принципа специализации управленческого труда: линейный (объектный) и функциональный. Отсюда и два типа построения структур: линейный и функциональный[[6]](#footnote-6).

При реализации первого все управляемые объекты дифференцируются по определенным признакам на автономные группы, и руководство каждой из них в полном объеме или в основном осуществляет специальный субъект. В результате возникают системы, основанные на прямом (организационном, административном) подчинении объектов субъекту, системы типа «начальник — подчиненный». Для линейной структуры характерны дифференциация аппарата по признаку объекта управления и наделение создаваемых таким образом структурных единиц широкими распорядительными полномочиями. Не следует отождествлять линейное и ведомственное подчинение, поскольку последнее разновидность первого. В законодательстве линейная подчиненность обозначается разными терминами.

При линейных связях одна структурная единица аппарата нормативным актом передана в ведение, подчинена другой, они относятся друг к другу как ниже- и вышестоящие подразделения аппарата, и нижестоящая по широкому кругу вопросов обязана выполнять нормативные и индивидуальные акты вышестоящей, отчитываться перед ней.

Существует несколько видов линейной подчиненности. Один из них — отношения между Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик, между последними и правительствами АССР. Так, Совет Министров СССР направляет и координирует деятельность Советов Министров союзных республик по проведению в жизнь решений высших органов государственной власти и управления СССР; Совет Министров РСФСР направляет и проверяет работу Советов Министров автономных республик. Вторая разновидность линейных связей: между правительством союзной, автономной республики и исполкомами местных Советов, между выше- и нижестоящими исполкомами. В названных случаях речь идет об отношениях органов управления общей компетенции разного уровня. Следующий вид линейных взаимоотношений — между органами управления общей и специальной компетенции. Указанный вид характеризуется особой специфичностью. Так, в отношениях Совета Министров СССР с Академией наук, Комитетом народного контроля, Министерством финансов, ВАКом обнаруживается много различий. То же можно сказать об отношениях исполкома с управлениями культуры и внутренних дел.

Еще одна, причем самая распространенная разновидность линейной подчиненности — отношения выше и нижестоящих структурных единиц в рамках единого ведомства. Они могут быть построены на началах строгой централизации, двойного подчинения, широкой самостоятельности нижестоящих и т. д[[7]](#footnote-7).

Второй принцип разделения труда по управлению, а следовательно, и построения систем — функциональный. Он основан на поли-, функциональности социальных организаций. Каждая управленческая единица занимается разными видами деятельности, выпускает неоднородную продукцию, выполняет ряд управленческих функций. Значит, можно выделить те или иные виды деятельности объектов и по этому признаку дифференцировать труд по управлению ими. В этом случае субъект управления руководит только определенным видом деятельности объекта, определенной функцией, частью, а не всей деятельностью объекта. В таком случае иными функциями объекта руководят другие субъекты и он попадает в ведение различных субъектов.

Функциональная подчиненность чаще всего означает, что субъект управления в рамках определенной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, контроль, административное принуждение или наделен хотя бы одним из названных полномочий. Здесь, как правило, выделяется какая-то часть деятельности в рамках определенной функции. Спектр властных полномочий субъектов управления в этих случаях довольно узок. Их власть может быть «положительной», связанной с созидательной деятельностью (право распределять продукцию, осуществлять методическое руководство и т. д.), и юрисдикционной, связанной с правонарушениями (право приостанавливать работу, отстранять от должности, взыскивать незаконно полученное и т. д.).

Различие линейных форм и функциональных начал в управлении состоит в объеме властных полномочий субъектов управления. Но только по такому признаку построить организационные структуры невозможно. Как правило, структурные единицы аппарата руководят не всеми, а только какой-то частью объектов управления, в их ведение передается какая-то группа органов, предприятий, должностей. Группировка управляемых единиц производится главным образом на основе двух признаков: территориального и производственного.

В территориальных структурах организационно объединены элементы, компактно расположенные на определенной части территории государства. В этом случае главным системообразующим фактором является местонахождение объектов управления.

При сочетании территориального начала с линейным возникают линейно-территориальные структуры, а если оно сочетается с функциональным — соответственно функционально-территориальные структуры. По линейно-территориальному принципу построены, например, структуры многих промышленных объединений, занимающихся лесозаготовками, строительных главков, а по функционально-территориальному принципу—системы воинского учета, стандартизации в каждой области.

Итак, линейное и функциональное начала отличаются по объему власти управляющего субъекта, а значит по характеру, интенсивности связей субъектов и объектов управления. Что же касается производственного (отраслевого) и территориального принципов, то это — основы деления всей массы управляемых объектов на группы с целью организации управления ими. Соответственно подсистемы госаппарата по их структурному признаку делятся на линейные (линейно-территориальные, линейно-производственные) и функциональные (функционально-территориальные, функционально-производственные).

**Глава 2. Элементы правового статуса Министерства обороны РФ**

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[[8]](#footnote-8) установлено, что федеральное министерство:

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

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

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

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

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

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

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

В соответствии с Указом Президента РФ от 16.08.2004 N 1082[[9]](#footnote-9) Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации. Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства (далее - подведомственные Минобороны России федеральные органы исполнительной власти).

Министерство обороны РФ решило разделить административные и оперативные функции. Как объяснил логику происходящих в министерстве кадровых перемен назначенный первым заместителем министра обороны РФ Владимир Поповкин, «создается гражданский ствол, который будет обеспечивать войска». «А второй ствол — это проведение боевой подготовки, всех войсковых мероприятий, связанных с эксплуатацией, применением вооружения и военной техники», — пояснил он.

«Решено закупки вооружения, всего другого вывести из обязанностей начальника тыла и начальника вооружения и назначить ответственного человека, который все это будет заказывать и закупать», — отметил Поповкин.

Функциями Министерства обороны являются:

1) участие в разработке предложений по вопросам формирования военной политики государства и организации ее реализации, по военной доктрине Российской Федерации, а также подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам обороны для его ежегодных посланий Федеральному Собранию Российской Федерации;

2) руководство разработкой концепции строительства Вооруженных Сил, координация в целях обороны разработки концепций строительства и развития других войск, воинских формирований и органов;

3) всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил для решения совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами задач по предотвращению и отражению агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

4) сохранение и совершенствование мобилизационной базы Вооруженных Сил, обеспечивающей совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами перевод Вооруженных Сил на организацию и состав военного времени, их стратегическое развертывание и решение задач по отражению агрессии;

5) контроль состояния Вооруженных Сил, его изменения, включая ресурсообеспеченность, удельные расходы на боевую подготовку, текущее и перспективное оснащение вооружением и военной техникой, продовольственное и вещевое обеспечение в расчете на одного военнослужащего, а также размер денежного довольствия военнослужащих;

6) участие в разработке проектов долгосрочных государственных программ и годовых планов работ в интересах обороны, разработка федеральной государственной программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, а также предложений по формированию государственного оборонного заказа;

7) разработка предложений по расходам на оборону, предусматриваемым в проектах федерального бюджета на соответствующие годы, и представление их в Правительство Российской Федерации, а также координация и финансирование работ, выполняемых в целях обороны, и осуществление контроля за выполнением этих работ;

8) разработка предложений по порядку расходования выделенных Министерству обороны средств и представление этих предложений в Правительство Российской Федерации;

9) организация научных исследований в целях обороны, заказ и финансирование на договорной основе научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны;

10) организация технического, тылового, медицинского и финансового обеспечения Вооруженных Сил;

11) и другие.

Минобороны России осуществляет следующие полномочия:

1) разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области обороны и по ее проведению, предложения по военной доктрине и иным документам, определяющим военную политику Российской Федерации;

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

3) обобщает практику применения федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области обороны, организует работу по созданию и ведению баз данных правовой информации в области обороны;

4) совершенствует правовую основу деятельности Вооруженных Сил, организует правовую работу в Вооруженных Силах;

5) разрабатывает предложения по проектам государственных программ в области обороны, в том числе касающиеся развития оборонного промышленного комплекса, а также предложения по формированию государственного оборонного заказа;

6) разрабатывает предложения, касающиеся расходов на оборону, и представляет их в Правительство Российской Федерации, а также координирует работы, выполняемые в целях обороны;

7) осуществляет в качестве органа в области обороны:

* руководство морской деятельностью Российской Федерации в интересах решения оборонных задач;
* руководство созданием и организацией функционирования единой государственной системы освещения подводной и надводной обстановки;
* координацию проведения мероприятий по развитию и использованию прибрежно-береговой инфраструктуры военного и двойного (военного и гражданского) назначения;
* координацию проведения системных исследований морской деятельности Российской Федерации;
* государственное регулирование деятельности в области государственной авиации;

8) определяет порядок использования радиочастотного спектра в целях обороны и координирует деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в этой области;

9) обеспечивает защиту государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде;

10) организует взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, по вопросам обороны, а также в пределах своей компетенции организует мероприятия в целях обеспечения безопасности государства;

11) и другие.

Минобороны России в целях реализации своих полномочий имеет право:

1) издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции;

2) заключать в установленном порядке международные договоры межведомственного характера;

3) направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организации запросы и получать от них в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для решения вопросов, отнесенных к его компетенции;

4) образовывать координационные и совещательные органы (комиссии), в том числе межведомственные, на представительной основе, а также иные коллегиальные органы (в том числе научные, научно-технические, методологические) для обсуждения актуальных вопросов деятельности Минобороны России, привлекать специалистов;

5) осуществлять издательскую и иную деятельность, в том числе учреждать средства массовой информации;

6) рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Минобороны России осуществляет также иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Порядок разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима Государственной границы, отнесение их к компетенции пограничных представителей Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации или Министерства иностранных дел Российской Федерации определяются договорами Российской Федерации с сопредельными государствами о Государственной границе и ее режиме, иными международными договорами Российской Федерации, настоящим Законом, решениями Правительства Российской Федерации[[10]](#footnote-10).

Лица, воздушные суда, российские и иностранные морские, речные суда и военные корабли, другие транспортные средства, пересекшие Государственную границу в нарушение правил, установленных настоящим Законом, признаются нарушителями Государственной границы.

Урегулирование пограничных инцидентов, связанных с действиями российских или иностранных военных воздушных судов и военных кораблей, других военных объектов или военнослужащих (за исключением объектов или военнослужащих пограничных органов, когда не затрагиваются интересы предотвращения опасной военной деятельности), осуществляется представителями Министерства обороны Российской Федерации, при необходимости - с участием пограничных представителей Российской Федерации.

#

# Глава 3. Классификация Министерства Обороны как исполнительного органа государственной власти

Сложность определения правовой природы органов исполнительной власти обусловлена и тем, что «Положения Конституции Российской Федерации относительно органов исполнительной власти весьма лаконичны. Они не дают полного представления об их сущности, основах правового статуса и системе. Эти вопросы решаются с помощью правовых норм, рассредоточенных по значительному числу нормативно-правовых актов и, пока еще, с ненадлежащей полнотой»[[11]](#footnote-11).

Как весьма точно подчеркивает С. Д. Хазанов, «отсутствие стабильного конституционного регулирования исполнительной власти не позволяет и административному праву раскрыть весь свой потенциал, выработать устойчивые административно-правовые категории, принципы, положения, произвести специализацию и дифференциацию административно-правовых конструкций, создать полноценные классификации и типологии субъектов…»[[12]](#footnote-12).

В итоге это приводит к тому, что даже у Конституционного Суда Российской Федерации возникают трудности при определении правовой природы органов внутренних дел. Понятие органов исполнительной власти производно от принципа разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти, связано с самой ее сутью настолько, что часто такие органы сами по себе не без основания признаются исполнительной властью (например, утверждается, что исполнительная власть – «система органов государственного управления (правительство, министерства и т.д.). При всей дискуссионности возможности отождествления исполнительной власти с системой ее органов, следует, видимо, согласиться с тем, что раскрытие природы органа исполнительной власти невозможно без рассмотрения природы самой исполнительной власти.

Властеотношения, построенные на началах «власть – подчинение», наиболее ярко проявляющиеся в деятельности исполнительных органов государственной власти, характеризуются:

- публично-правовой направленностью;

- субординацией, подчинением одной стороны другой;

- юридической зависимостью одной стороны от другой, предопределенной наличием юридически-властных полномочий, необходимых для решения того или иного вопроса, только у одной стороны - властвующего субъекта[[13]](#footnote-13);

- особым порядком рассмотрения споров, вытекающих из административно-правовых отношений.

Таким образом, орган исполнительной власти, являясь государственным органом, имеет все присущие такому органу особые организационные свойства, в том числе – организационное единство, определенную организационную автономность, иерархическую структуру, штатное расписание, бюджетное финансирование (иными словами, свойства бюджетной организации, осуществляющей управленческие функции в установленной сфере).

Проведенный анализ правовой природы органа исполнительной власти дает возможность вывести его наиболее существенные признаки (внутренние, присущие ему свойства).

# Глава 4. Признаки Министерства обороны РФ как военного ведомства

По отношению к организациям, обеспечивающим оборону и безопасность военными методами, достаточно часто применяется термин «федеральный орган исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба». В то же время не существует ни легального определения такого органа, ни четко сформулированных в законодательстве признаков, особенностей правового положения таких органов. Кроме того, сам термин представляется неудачным, так как военная служба предусмотрена, конечно же, не в федеральных органах исполнительной власти, а в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах.

При этом следует отметить и сохраняющуюся неопределенность соотношения понятий «федеральный орган исполнительной власти», «территориальные органы федерального органа исполнительной власти», «центральный аппарат федерального органа исполнительной власти» и их отграничения друг от друга, что затрудняет выработку единых подходов к формированию структуры ведомственных систем органов исполнительной власти. В частности, нигде не определено, входят территориальные органы в состав федерального органа исполнительной власти или нет (иными словами, состоит ли федеральный орган исполнительной власти из центрального аппарата и территориальных органов или территориальные органы обособлены от федерального органа исполнительной власти и подчиняются ему, не входя в его состав).

Особенно негативное влияние на сохраняющуюся терминологическую путаницу оказало решение о повышении размера денежного вознаграждения сотрудникам «центральных аппаратов», а также необходимость соблюдения численности «центральных аппаратов» в рамках, утвержденных Президентом Российской Федерации. Так, если ранее понятия «федеральный орган исполнительной власти» и «центральный аппарат» часто воспринимались как синонимичные, то теперь на практике встречаются случаи, когда часть должностей подразделений, входящих в состав федерального органа исполнительной власти, и некоторые должности территориальных органов стали «должностями центрального аппарата» с правом на специальную надбавку к должностному окладу, в то время как иные должности в тех же подразделениях к «центральному аппарату» не относятся.

В связи с отсутствием единых четко установленных критериев отнесения подразделений к «центральному аппарату», «федеральному органу исполнительной власти», «территориальным органам», неясно, могут ли входить в состав таких органов административно-хозяйственные органы, осуществляющие функции охраны, транспортного, коммунального обеспечения, содержания и обслуживания административных зданий и т. п. Отсутствие легального определения понятия «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления» приводит к их различному толкованию[[14]](#footnote-14), что (как справедливо указывает заместитель директора ФСБ России В.Н. Ушаков) затрудняет их применение в правотворческой и правоприменительной деятельности[[15]](#footnote-15), не всегда позволяет точно определить, относятся ли к таковым такие организации, как органы управления военными округами и территориальными командованиями, воинские части, иные военные организации.

Следует отметить и то, что хотя законодатель в Федеральном законе «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ почему-то избегает называть Министерство обороны федеральным органом исполнительной власти, вряд ли кто-то может усомниться в том, что Министерство обороны Российской Федерации — только часть Вооруженных Сил Российской Федерации.

Иными словами можно обозначить Вооруженные Силы Российской Федерации как ведомство, а Министерство обороны Российской Федерации как составную часть такого ведомства (орган управления ведомством) — федеральный орган исполнительной власти. Не определен в этом отношении и статус Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, который не является федеральным органом исполнительной власти. В отличие от военных комиссариатов не определено, являются ли управления военных округов территориальными органами Министерства обороны Российской Федерации (что, как представляется, вполне могло бы следовать из их полномочий).

Кроме того, целесообразно внести соответствующие изменения в утвержденные вышеназванным Указом положения, и в частности в Структуру и состав Спецстроя России, отделив подведомственные Спецстрою России организации от структуры самого федерального органа и при необходимости выделив территориальные органы федерального органа.

Анализ ведомства как совокупности организаций, возглавляемых федеральным органом исполнительной власти, чья интегрированная деятельность направлена на обеспечение исполнения определенных функций государства, позволяет сделать вывод о том, что правовая сущность ведомства заключается в ярко выраженном публичном предназначении как самого ведомства, так и организаций, входящих в его состав. Правовая сущность ведомств, выполняющих задачи в сфере военной безопасности, производна из сущности и функций государства, но обусловлена и особенностями их собственных функций (т. е. характером участия в вооруженном противоборстве и выполняемых задач). Сопоставляя, таким образом, сущность ведомств и правовую сущность военной службы, являющейся профессиональной служебной деятельностью граждан «по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов» и «функций по обеспечению обороны и безопасности государства», можно сделать вывод о том, что все военные организации (т. е. те, которые комплектуются военнослужащими) по своей сущности являются органами исполнительной власти. Вместе с тем в законодательстве до сих пор не определены ни понятия «орган государственной власти», «орган исполнительной власти», ни виды таких органов, ни какие-либо их признаки. Представляется целесообразным выделить такие виды органов государственной власти (различного уровня и с различными уровнями компетенции), как центральный аппарат (центральный орган управления ведомства), территориальные органы, специальные органы (органы, выполняющие специальные функции), включая органы обеспечения. При этом весьма важно определить критерии отнесения организаций к различного уровня органам и соответствующие уровни компетенции. Такой подход совпадает и с уровнями бюджетной иерархии ведомств (главный распорядитель — распорядитель — получатель бюджетных средств).

**Заключение**

Министерство обороны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление в области обороны, а также координирующим деятельность федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны.

Министерство обороны является центральным органом военного управления и состоит из главных и центральных управлений, управлений и иных подразделений, входящих в его структуру.

Президент Российской Федерации руководит деятельностью Министерства обороны.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность Министерства обороны.

Министерство обороны в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Министерство обороны является юридическим лицом, имеет смету, печати, штампы и бланки с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, другие необходимые для осуществления своей деятельности печати, штампы и бланки, текущие, расчетные, валютные и иные счета в банках и других кредитных организациях, открываемые в соответствии с законодательными и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

#

# Список источников и литературы

Правовые акты

1. Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 30.12.2008) "О Государственной границе Российской Федерации" // "Ведомости СНД и ВС РФ", 29.04.1993, N 17, ст. 594.
2. Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 09.04.2009) "Об обороне" (принят ГД ФС РФ 24.04.1996) // "Российская газета" - 15.04.2009.
3. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // "Собрание законодательства РФ", N 11, 15.03.2004, ст. 945.
4. Указ Президента РФ от 21.07.2003 N 821 (ред. от 16.08.2004) "О военном геральдическом знаке - эмблеме и флаге Министерства обороны Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 11.08.2003, N 32, ст. 3169.
5. Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1082 (ред. от 19.05.2009) "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.08.2004, N 34, ст. 3538.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 33. – Ст. 3895.

Литература

1. Бараненков В.В. Состав и структура федеральной службы безопасности (проблемы правовой терминологии) // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право: учеб. для вузов по специальности 021100 «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2007. – 815 с.
3. Бахрах Д.Н. Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003
4. Бахрах, Д. Н. Организационные структуры государственного управления /Д. Н. Бахрах. //Правоведение. -1981. - № 6. - С. 27 – 36
5. Манохин, В. М. Отраслевой принцип в организации государственного управления /В. М. Манохин. //Административное право и процесс. -2008. - № 1. - С. 2 – 11
6. http://www.mil.ru/ - официальный сайт Министерства обороны РФ
1. См. : пункт 1 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3538. [↑](#footnote-ref-1)
2. В соответствии с пунктом 5 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, «Минобороны России осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты)». [↑](#footnote-ref-2)
3. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления современный период. М., 1954, с. 24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Указ Президента РФ от 21.07.2003 N 821 (ред. от 16.08.2004) "О военном геральдическом знаке - эмблеме и флаге Министерства обороны Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 11.08.2003, N 32, ст. 3169. [↑](#footnote-ref-4)
5. Указ Президента РФ от 21.07.2003 N 821 (ред. от 16.08.2004) "О военном геральдическом знаке - эмблеме и флаге Министерства обороны Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 11.08.2003, N 32, ст. 3169. [↑](#footnote-ref-5)
6. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974, с. 131, 132. [↑](#footnote-ref-6)
7. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974, с. 132. [↑](#footnote-ref-7)
8. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // "Собрание законодательства РФ", N 11, 15.03.2004, ст. 945. [↑](#footnote-ref-8)
9. Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1082 (ред. от 19.05.2009) "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.08.2004, N 34, ст. 3538. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 30.12.2008) "О Государственной границе Российской Федерации" Ст. 14 [↑](#footnote-ref-10)
11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : Учебник. – М. : ЗЕРЦАЛО, 2008. – С. 130. [↑](#footnote-ref-11)
12. Хазанов С.Д. Регулирование деятельности органов исполнительной власти // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ» [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. С. 88. [↑](#footnote-ref-13)
14. Харичкин И.К. Национальная безопасность: природа, содержание // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. М., 2006. С. 200. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ушаков В.Н. Особенности правового положения Федеральной службы безопасности Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности России // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. С. 184. [↑](#footnote-ref-15)