**План**

Введение

Теоретические положения об исполнительной власти

Конституционные основы нормативного регулирования исполнительной власти

Система исполнительной власти и внутрисистемные взаимодействия

Регулирование системы исполнительной власти ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

Структура федеральных органов исполнительной власти

Заключение

Список нормативных источников и литературы

**Введение**

Исполнительная власть – это независимая, самостоятельная ветвь власти, которая представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая подзаконное регулирование и полномочия внешнеполитического представительства; полномочия по реализации различного рода административного контроля, а также систему органов государственной власти, в чью компетенцию входит осуществление этих полномочий.

Проблема определения содержания исполнительной власти и ее нормативно-правового регулирования приобрела особую остроту в связи с формированием звеньев исполнительной власти и их практической деятельностью[[1]](#footnote-1). Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, средства коммуникации, вооруженные силы и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительные учреждения и т. п. Ее нормативно-правовое регулирование включает не только законы и подзаконные акты, а также законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации[[2]](#footnote-2). В настоящей работе система органов исполнительной власти будет рассмотрена на примере федерального уровня, поскольку принципы функционирование всей системы исполнительной власти устанавливаются единообразно на всей территории Российской Федерации.

**Теоретические положения об исполнительной власти**

Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Вместе с тем исполнительная власть определяет объем и характер властных полномочий, которые реализуются в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления. Органы исполнительной власти составляют базу организационной структуры государственного управления и оказывают непосредственное управляющее воздействие на различные общественные процессы, поведение и деятельность людей. Исполнительная власть осуществляется в форме управления и посредством управленческих процедур. Исполнительная власть - это система отношений, одним из важнейших элементов которой является управление[[3]](#footnote-3).

Исполнительная власть по своей природе не тождественна административной власти, так как административная власть - это, прежде всего, реализация внесудебного, то есть административного принуждения. Особое значение в осуществлении функций исполнительной власти отводится конституционным принципам организации деятельности исполнительной власти[[4]](#footnote-4).

Все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т. е. почти полного обобществления всех сфер жизни.

В настоящее время центральное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

1) разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общефедерального и регионального масштабов;

2) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни;

3) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора (например, государственными унитарными предприятиями);

4) регулирование деятельности различных объектов негосударственного сектора (установление порядка государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их налогообложения и т. д.);

5) координация функционирования секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

6) обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

7) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер;

8) и др.

Это основные функции исполнительной власти, т. е. ведущие направления государственно-управленческой деятельности. В них находит свое прямое выражение приоритет публичных интересов в сфере государственного управления[[5]](#footnote-5).

Итак, исполнительная власть - абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность.

**Конституционные основы нормативного регулирования**

**исполнительной власти**

Исполнительная власть - непременный элемент государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда должна существовать наряду с законодательной и судебной властями. До принятия Конституции РФ 1993 г. законодательная власть осуществлялась только на федеральном уровне. Разделение властей в буквальном смысле имело известные формальные ограничения. Сейчас таковые отсутствуют, так как субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ст. 76 Конституции РФ)[[6]](#footnote-6). Естественно, что на указанных уровнях осуществляются исполнительная и судебная власти. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, нет ее на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований.[[7]](#footnote-7)

Исполнительная власть, выражающаяся в особом виде государственной деятельности, по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Судебная власть также является правоприменительной, но исполнение требований законодательства осуществляется ею преимущественно в негативных случаях, когда возникает необходимость в судебной защите нарушенных прав. Для исполнительной власти характерно правоприменение в двух аспектах:

- позитивного характера, т. е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т. д. (например, финансирование после утверждения соответствующего бюджета);

- негативного характера, когда органы исполнительной власти применяют меры принуждения к нарушителям законодательства[[8]](#footnote-8).

**Система исполнительной власти и внутрисистемные**

**взаимодействия**

Система органов исполнительной власти представляет собой их совокупность во главе с Президентом и Правительством Российской Федерации со связями и взаимодействиями внутри и между собой по поводу широкого спектра возникающих в процессе управления государством проблем. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в эту систему входят Правительство, министерства и другие федеральные органы исполнительной власти. Ниже приведена схема взаимодействий внутри системы исполнительной власти:

Характер и объем межведомственного взаимодействия во многом определяются условиями организации деятельности органов исполнительной власти. Структура федеральных и региональных органов исполнительной власти и механизм их взаимодействия формируются под воздействием формы государственного устройства[[9]](#footnote-9). Правовые основы регулирования органов исполнительной власти закреплены в Конституции РФ, текущее регулирование осуществляется посредством федеральных законов и нормативно-правовых актов.

Условие системности устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федераций образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, обуславливающую необходимость сочетания вертикального, горизонтального и диагонального межведомственного взаимодействия[[10]](#footnote-10).

Создание системы органов исполнительной власти в соответствии с функциональным подходом предполагает формирование их структуры под воздействием перераспределения функций (министерства по видам деятельности, службы, агентства) и требует строгого закрепления компетенции и ответственности каждого органа в нормативно-правовых актах. Из функционального распределения полномочий и ответственности вытекает необходимость горизонтального взаимодействия между ведомствами при решении проблем, затрагивающих сферы их деятельности в пересекающихся областях.

Оптимальная система исполнительной власти с обособлением функций входящих в нее органов должна обеспечивать специализацию, ответственность, оперативность и результативность взаимодействия между ее участниками[[11]](#footnote-11). Система ФОИВ обретает устойчивость благодаря наличию и оптимальному соотношению бесконечного множества связей, образующих различные виды управленческого взаимодействия.

**Регулирование системы исполнительной власти ФКЗ «О**

**Правительстве Российской Федерации»**

Рассматриваемый закон наиболее полно раскрывает не только систему исполнительной власти, но и ее сущность, назначение. Если проследить историю его существования, можно заметить, что в ФКЗ вносилось множество изменений, что говорит не о статичности нормативного регулирования системы органов исполнительной власти, а о ее развитии и модернизации.

Правительство Российской Федерации является органом государственной власти, осуществляет исполнительную власть и является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Оно состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров[[12]](#footnote-12).

Председатель Правительства назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и освобождается от должности тоже Президентом. Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства РФ.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать должностных лиц. На сегодняшний день организация самостоятельной и, вместе с тем, управляемой системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации становится одним из важных направлений формирования эффективной государственной властной вертикали. Значение этого направления было обусловлено также необходимостью модернизации всей системы государственного управления на региональном уровне, созданием институциональных условий для осуществления единой государственной политики, отвечающей новым политическим, социально-экономическим и культурным реалиям и одновременно чутко реагирующей на нужды и запросы жителей отдельных регионов[[13]](#footnote-13). Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве.

Председатель Правительства возглавляет Правительство Российской Федерации, определяет в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях. Правительство Российской Федерации информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях[[14]](#footnote-14).

Для решения оперативных вопросов Правительство предложению Председателя Правительства может образовать Президиум Правительства Российской Федерации. Заседания Президиума Правительства проводятся по мере необходимости. Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства Российской Федерации в день вступления в должность Президента Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании. Право законодательной инициативы Правительство осуществляет посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти.

О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

Подготовка ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства.

Расходы на содержание Правительства Российской Федерации определяются в федеральном бюджете отдельной строкой.

ФКЗ «О Правительстве РФ» регулируются и другие важнейшие вопросы существования и функционирования системы исполнительной власти.

**Структура федеральных органов исполнительной власти**

Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, которые представлены на федеральном уровне Правительством РФ, министерствами, федеральными службами и агентствами, а также на уровне субъектов Федерации в виде правительств и других органов исполнительной власти. Таково одно из непременных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти[[15]](#footnote-15). Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

Рассматривая систему исполнительной власти нельзя не упомянуть о ее структуре. Современная структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ № 724[[16]](#footnote-16). Согласно нему Председатель Правительства Российской Федерации имеет восемь заместителей, в том числе двух первых заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации и Заместителя Председателя Правительства - Министра финансов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью Министерства внутренних дел, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства иностранных дел, Министерства обороны, Министерства юстиции Российской Федерации, и ряда федеральных служб и агентств.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью Министерства здравоохранения и социального, Министерства культуры, Министерства образования и науки, Министерства природных ресурсов и экологии, Министерства промышленности и торговли, Министерства регионального развития, Министерства связи и массовых коммуникаций, Министерства сельского хозяйства, Министерства спорта, туризма и молодежной политики, Министерства транспорта, Министерства финансов, Министерства экономического развития, Министерства энергетики Российской Федерации, а также некоторых федеральных служб и агентств.

Структура федеральных органов исполнительной власти представляет собой каркас, который поддерживает систему исполнительной власти. На сегодня явной тенденцией является разрастание системы исполнительной власти и усложнение ее структуры как на федеральном, так и на региональном уровнях.

**Заключение**

Таким образом, на сегодняшний день вопрос о системе исполнительной власти является весьма актуальным, поскольку продолжается административная реформа, хотя в 2009 году ее темпы немного замедлились. Тем не менее, существует тенденция усовершенствования системы органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Об этом свидетельствуют не только действия политических партий, но и принимаемые законы и подзаконные акты. На федеральном уровне система исполнительной власти регулируется в первую очередь Конституцией РФ, которая устанавливает принцип разделения властей и определяет, что исполнительная власть осуществляется Правительством РФ. Обширными полномочиями в сфере исполнительной власти обладает и Президент РФ. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» наиболее полно регулирует отдельные вопросы существования и функционирование системы исполнительной власти. Также важными регуляторами служат указы Президента РФ, Постановления правительства. Нормативно-правовое регулирование исполнительной власти осуществляется и на региональном уровне.

**Список нормативных источников и литературы**

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета, 25.12.1993. - № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. № 51. - ст. 5712.
3. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. 31 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ, 19.05.2008. - № 20. - ст. 2290.
4. Бахрах Д.Н., Российский Б.В. Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. – М.: Норма. – 2008.
5. Бородин С.С. Административное право. Общая и Особ часть. Курс лекций. - М., Инфра-М, 2008.
6. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // ЖРП. – 2006. - № 8.
7. Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // ЖРП. – 2006. - № 10.
8. Кириллова В.А. Типовые связи в системе взаимодействия органов исполнительной власти. // Организационные проблемы управления экономикой. Сб. научных трудов. Под ред. Исправниковой Н.Р. - М.: ИЭ РАН – 2005.
9. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // ЖРП. – 2006. - № 10.
10. Кириллова В.А. Основные направления деятельности по развитию горизонтального взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в России. // Вестник университета: социология и управление персоналом. Под ред. Филиппова А.В. - М.: ГОУВПО ГУУ – 2006.
11. Центр-периферийные отношения в Российской Федерации: основные этапы и тенденции развития // Вопросы гуманитарных наук, 2008. - № 3.
12. Россинский Б.В. Проблемы реформирования системы федеральных органов исполнительной власти // Юстиция - 2005. - №3.
13. Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы // ЖРП. – 2006. - № 2.
14. Четвериков В.С. Административное право. – М.: Норма, 2008.
15. Юсупов В.А. Российское административное право. Учебник / Под ред. Симухина В.Д. – Волгоград, 2008.
1. Тангиев З.А. История административного права и органов исполнительной власти

России // Журнал «Юридические науки», 2007. - № 2. - С. 41-50. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чертков А. Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика.- 2007. - № 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Бахрах Д.Н., Российский Б.В. Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник, 2007. – М.: Норма. - С. 27-29. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Четвериков В.С. Административное право. – М.: Норма, 2008. - С. 57. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Бородин С.С. Административное право. Общая и Особ часть. Курс лекций. - М., Инфра-М, 2008. - С. 11-14. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Конституция Российской Федерации // Российская газета, 25.12.1993. - № 237. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Бородин С.С. Административное право. Общая и Особ часть. Курс лекций. - М., Инфра-М, 2008. - С. 9-10. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Юсупов В.А. Российское административное право. Учебник / Под ред. Симухина В.Д. – Волгоград, 2008. – С. 73-74. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Кириллова В.А. Типовые связи в системе взаимодействия органов исполнительной власти. // Организационные проблемы управления экономикой. Сб. научных трудов. Под ред. Исправниковой Н.Р. - М.: ИЭ РАН – 2005. - С. 7-13. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // ЖРП. – 2006. - № 10. – С. 52; Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы // ЖРП. – 2006. - № 2. – С. 23-24. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Кириллова В.А. Основные направления деятельности по развитию горизонтального взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в России. // Вестник университета: социология и управление персоналом. Под ред. Филиппова А.В. - М.: ГОУВПО ГУУ – 2006.- С. 89-93. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. № 51. - ст. 5712. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Центр-периферийные отношения в Российской Федерации: основные этапы и тенденции развития // Вопросы гуманитарных наук, 2008. - № 3. – С. 36. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. № 51. - ст. 5712. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // ЖРП. – 2006. - № 8. – С. 38. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. 31 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ, 19.05.2008. - № 20. - ст. 2290. [↑](#footnote-ref-16)