

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: «Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти
Российской Федерации»

Студент

Н.Ю. Родионов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к. ю. н., доцент, А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: «Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации».

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в том, что в российском законодательстве до сих пор не существует четкого понимания системы исполнительной власти, что существенно влияет на эффективность деятельности органов исполнительной власти, также стоит отметить, что при подробном изучении конституционно-правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации существуют некоторые неясности в терминологии и структуре, что выливается в единую проблему, связанную с функционированием и развитием системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы – теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи: 1) изучить понятие органов исполнительной власти, его признаки и виды; 2) подробно рассмотреть конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации; 3) детально изучить структуру и основные направления деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации; 4) провести анализ проблем развития исполнительной власти и вопросов совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Понятие органов исполнительной власти.....	7
1.1 История становления и развития органов исполнительной власти в Российской Федерации	7
1.2 Понятие и признаки органов исполнительной власти РФ.....	13
1.3 Виды органов исполнительной власти Российской Федерации	18
Глава 2 Общая характеристика конституционно-правовых основ исполнительной власти в Российской Федерации.....	24
2.1 Место исполнительной власти в механизме разделения властей и ее соотношение с государственным управлением	24
2.2 Роль и полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти	29
2.3 Конституционно-правовой статус Правительства РФ.....	34
2.4 Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ.....	47
Глава 3 Структура и основные направления деятельности органов исполнительной власти.....	57
3.1 Принципы построения системы органов исполнительной власти	57
3.2 Система и структура федеральных органов исполнительной власти, их функциональные особенности	61
3.3 Проблемы развития исполнительной власти и вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти	67
Заключение	76
Список используемой литературы и используемых источников.....	84

Введение

Отличительной чертой современного правового статуса органов исполнительной власти является то, что действующее законодательство в данной сфере нельзя назвать системным, потому что нет единого понимания системы исполнительной власти, что приводит к проблемам ее дальнейшего развития. Актуальность изучения исполнительной власти заключается в том, что с развитием и реформированием российского общества очень важное значение придается новым требованиям к исполнительной власти. Стоит отметить, что сынициированная В.В. Путиным административная реформа, включающая в себя процедуру изменения основных направлений деятельности исполнительной власти, значительно повлияла на изменение конституционно-правового статуса многих органов исполнительной власти Российской Федерации. Отсутствие единообразия системы конституционно-правового регулирования органов исполнительной власти делает актуальным задачу выявления аспектов, которые требуют конституционного регулирования.

Также необходимо рассмотреть понятие конституционно-правового статуса органов исполнительной власти, это позволит говорить о том, что данное определение вводится с целью обозначения того объема деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, который содержится в Конституции Российской Федерации. Подробное рассмотрение сущности конституционно-правового статуса органов исполнительной власти дает возможность утверждать о том, что в данной сфере, деятельность органов исполнительной власти должна играть значимую роль в построении правового и демократического государства. Необходимо уяснить понятие органов исполнительной власти, рассмотреть признаки и виды органов исполнительной власти и достигнуть ясности понимания относительно определения конституционно-правового статуса органов исполнительной власти. Все вышеперечисленное подчеркивает актуальность темы о

конституционно- правовом статусе органов исполнительной власти Российской Федерации.

Целью настоящей выпускной квалификационной работы является теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации, анализ проблем развития исполнительной власти и вопросов совершенствования структуры органов исполнительной власти Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

- изучить историю становления и развития органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- рассмотреть понятие, признаки и виды органов исполнительной власти Российской Федерации;
- проанализировать принципы построения системы органов исполнительной власти Российской Федерации;
- изучить систему и структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, и их функциональные особенности;
- рассмотреть место исполнительной власти в механизме разделения властей и ее соотношение с государственным управлением;
- проанализировать роль и полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти;
- изучить конституционно- правовой статус Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- охарактеризовать проблемы и перспективы развития исполнительной власти, вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы

и положения иных нормативно-правовых актов, регулирующие деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации.

Для реализации поставленной цели исследования и изучения конституционно- правового статуса анализировались труды следующих ученых: С.А. Авакьяна, И.А. Алебастровой, А.П. Алехина, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.В. Безрукова, В.В. Гончарова, М.В. Демидова, С.В. Кузякина, Л.А. Окунькова и др.

Нормативно-правовой базой выпускной квалификационной работы являются: Конституция Российской Федерации, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации.

При написании работы использовались следующие методы:

- анализ законодательной базы;
- сравнительно-правовой;
- исторический метод, использовался при рассмотрении вопроса о становлении и развития органов исполнительной власти с 9 по 20 век;
- специально-юридический, использовался для терминологии, классифицирования разграничений отличительных свойств.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие органов исполнительной власти

1.1 История становления и развития органов исполнительной власти в Российской Федерации

Формирование исполнительной власти в России – это исторически длительный процесс, который прежде всего связан с изменениями в обществе и вызванный социально-экономическими причинами [21, с. 51].

В истории становления и развития органов исполнительной власти в России принято выделять несколько основных этапов.

Первый этап непосредственно связан с образованием Древнерусского государства (9 – 12 века.), так как именно в это время начали формироваться первые структуры исполнительной власти в виде княжеской дружины. Великий князь в этот период сосредотачивал всю полноту законодательной, исполнительной и судебной власти в своих руках и можно сказать, одновременно являлся главой администрации. Исполнительная власть в период с 9 по 12 век была представлена в виде десятичной системы, где бояре и дети бояр, старшие дружинники, вольные слуги ежедневно удовлетворяли потребности князи и княжьей семьи, князья на местах выполняли поручения великого князя, например, для формирования войска, посадники в городах, тиуны, старосты, наместники должны были быстро решать вопросы, касающиеся исполнения решений князя по поводу сбора налогов, дани с подданных ему территорий [53, с. 90]. Через некоторое время исполнительная администрация была объединена в Большой дворец, который состоял из дьяков, приказчиков, стольников и других придворных чинов.

Также стоит отметить, что в период с 9 – 14 века во времена феодальной раздробленности Древняя Русь состояла не в виде единого целого, а в виде раздробленных на территории княжеств и отличительной чертой этого периода является начало формирования исполнительных органов в княжествах, так, например, в Новгородской боярской республике

появились посадник и тысяцкий, которые осуществляли функции исполнения решений народного собрания. Данный период является важным в развитии исполнительной власти, так как происходит первоначальное ее формирование. До 14 века исполнительная власть носит дворцово-придворный характер и появляются первоначальные элементы государственной службы.

Второй этап (15 – 18 века) характеризуется развитием Государева Двора и созданием органов центрального управления- приказов. Возникновение приказной системы приходилось на конец 15 – начало 16 века. Но просуществовав небольшой отрезок времени, система приказов теряет свою роль в связи с тем, что была сложной и не отвечала новым требованиям, которые устанавливал Петр I, поэтому с 1717 по 1722 годы система приказов была заменена на одиннадцать коллегий. Коллегиями назывались центральные административные органы, которые заменяли устаревшую систему исполнительных органов. Учреждение такой системы стало ключевым этапом централизации государственных органов управления, так как было введено несколько новых идей, суть которых заключалась в разделении ведомств и принятии большинства решений коллегиальным методом. Второй этап становления и развития органов исполнительной власти в целом заключался в формировании приказов и органов судебно- административного управления [26, с. 3].

В конце 18 века в Российской империи с течением времени начали проявляться переломные события, которые заставили правительство начать исследование способов совершенствования системы государственного управления. Появилась потребность изменения всей системы государственного управления. С этой целью в годы правления Александра I была создана тайная организация- Негласный комитет. Центральной задачей тайной организации было совершенствование государственного аппарата и создание полноценной административной системы [50, с 128].

Третий этап становления и развития органов исполнительной власти в

19- начале 20 веков недостаточно изучен современными исследователями, так как большинство научных работ не передают полноты картины становления органов исполнительной власти в данный период. Но все же некоторые историки и правоведы подчеркивают на третьем этапе два временных отрезка, связанных с реформированием исполнительной власти. Во-первых, выделяют реформирование исполнительной власти в период с 1802 по 1857 годы. Этот период в развитии органов исполнительной власти прежде всего связан с изданием 8 сентября 1802 года манифеста «О учреждении министерств».

Многие исследователи называют министерскую реформа 1802 года исходным началом в развитии и становлении органов исполнительной власти. В результате изменений было создано восемь министерств: народного просвещения и юстиции, морское, военное, коммерции, финансов, иностранных дел, внутренних дел. Отличительной чертой министерств от коллегий являлся факт того, что в основу был заложен принцип единоначалия, то есть министр обладал всей полнотой власти в министерстве и единолично нес ответственность перед царем. Еще одним результатом реформирования исполнительной власти в данный период стало учреждение Комитета министров. Данный орган являлся высшим совещательным и распорядительным органом Российской империи, основным направлением деятельности которого являлось рассмотрение и решение дел, которые выходили за рамки полномочий отдельных министерств, либо, когда было необходимо взаимодействие нескольких ведомств.

Во второй половине 19 века система органов исполнительной власти испытывает определенные перемены, что сказалось на реформировании нормативно- правовой базы империи. Следующим значимым событием в реформировании исполнительной власти стало формирование в 1861 году совещательного органа по общегосударственным делам – Совета министров. Совет министров состоял из министров и приравненных к ним ведомств, председателя Госсовета и председателя Комитета министров, а также других

высших чиновников. В Совете министров периодически проводили заседания, которые регулярно назначались императором. К функциям совета относилось: устройство и введение новых положений различных частей, для отдельных министерств и главного управления, разработка мер, требующих помощи различных ведомств, анализ отчетов министерств и главных управлений [27, с. 445].

После значительных перемен в системе органов исполнительной власти возникла необходимость принятия новых законодательных актов, целью которых будет регулирование функционирования деятельности органов власти. Именно поэтому в начале 20 века правовыми основами работы органов исполнительной власти стали Манифест от 19 октября 1905 года, указ «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» и Основные государственные законы 1906 года. Перечисленные законодательные акты регламентировали ряд ключевых вопросов. Во-первых, преобразование Госсовета, учреждение Госдумы и создания Совета министров. Во-вторых, Основные государственные законы в большом объеме регламентировали деятельность органов исполнительной власти, а также закрепляли полномочия императора в исполнительной ветви власти. В - третьих, в данных нормативно- правовых актах заключались основные направления деятельности и полномочия органов исполнительной власти. В соответствии с указом «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений», Совет министров становился высшим правительственным учреждением, действовавшим на постоянной основе. Главными органами управления были министерства, что касалось министров, то они были ответственны перед монархом и соответственно назначались царем. Также, согласно указу, законопроекты не могли вноситься в Госдуму без предварительного обсуждения в Совете министров, некоторые министры получили большую самостоятельность [29, с. 87].

Таким образом, система органов исполнительной власти и

законодательство, касающееся исполнительной власти в период с 1802 – 1905 годы претерпели кардинальные изменения и приобрели новые тенденции развития.

Предпоследним этапом выступает период с 20 века – 1993 год. Прежде всего советский период обозначается дальнейшим развитием исполнительных органов власти в связи с образованием нового государства СССР. В научной литературе данного периода термин «исполнительная власть» не был закреплен, но зачастую вместо него применялся термин «административная власть» [24, с. 27]. 27 октября 1917 года был сформирован Совет народных комиссаров в качестве временного рабочего и крестьянского правительства. Но СНК утратил силу временного органа управления, когда произошёл роспуск Учредительного собрания, что было закреплено в Конституции РСФСР 1918 года. Согласно Конституции РСФСР 1918 года основными полномочиями СНК выступали: управление общими делами государства, отдельными отраслями управления, издание законодательных актов. С 1918 года образование СНК РСФСР было исключительным правом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. 12 ноября 1923 года ЦИК СССР выносит положение, согласно которому высшим исполнительным и распорядительным органом, то есть правительством в СССР является Совет народных комиссаров, который также формируется Центральным исполнительным комитетом СССР. Данный орган существовал с 1923 по 1946 годы. Председателем первого состава Совнаркома стал В.И. Ленин. СНК СССР имел право издавать декреты и постановления, разрабатывал положения о народных комиссариатах, назначал членов совещательно распорядительных органов, обеспечивал общественный порядок и содействовал укреплению кредитно-денежной системы. В свое время, народные комиссары были подотчетны СНК и ЦИК СССР.

В Конституции 1936 года по – прежнему высшим исполнительным органом СССР являлся Совет народных комиссаров, который уже

подчинялся Верховному Совету СССР и Президиуму.

СНК СССР связывал и организовывал деятельность общесоюзных и союзно-республиканских народных комиссариатов, и других подведомственных учреждений и осуществлял другие меры по управлению страной.

В период Великой Отечественной войны в связи с введением военного положения, весь объем законодательной и исполнительной власти был передан на Государственный комитет обороны, в тот числе упомянутый орган осуществлял руководство над деятельностью наркоматов и ведомств.

До 1946 года продолжал действовать Совет народных комиссаров, совместно с наркоматами, кроме того был создан Народный комиссариат внутренних дел. Но уже в период с 1946 года высшим коллегиальным органом исполнительной и распорядительной власти в СССР был Совет министров СССР. Согласно Конституции СССР 1977 года, Совет министров имел право урегулировать вопросы государственного управления, разрабатывать государственные планы, осуществлять меры по защите интересов государства, охране социалистической собственности, осуществлять руководство в отношениях с иностранными государствами [39, с. 161].

В 1957 году Н.С. Хрущев провел реформу, в результате которой отраслевые министерства были ликвидированы и заменены на территориальные Совнархозы с целью децентрализации управления промышленностью.

Что касается Конституции 1977 года, то существенных изменений в систему органов исполнительной власти данный закон не внес. 26 декабря 1990 года было создано правительство СССР под названием Кабинет министров СССР. Данный орган отличался от предшественника тем, что не являлся высшим органом и подчинялся напрямую президенту. Главой правительства являлся премьер – министр и по должности возглавлял Президиум Кабинета министров СССР.

Кабинет министров СССР осуществлял регулирование по вопросам, касающимся государственного управления, отнесённых к ведению Союза ССР, поскольку они не входили, в компетенцию Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР и Совета Федерации.

24 августа 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачёв подписал указ, в котором поставил перед Верховным Советом СССР вопрос о доверии Кабинету Министров СССР и был создан Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР, это был временный орган, исполняющий функции Правительства СССР после отставки Кабинета Министров СССР.

Некоторые исследователи также выделяют заключительный этап, который начинается с 1993 года и существует по настоящее время, данный этап несомненно связан с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году, с формированием Правительства Российской Федерации, разработкой новой нормативно- правовой базы, которая изменяет и дополняет структуру и полномочия органов исполнительной власти.

Анализируя историю становления и развития органов исполнительной власти в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что на всем протяжении, начиная с 9 века по сей день система органов исполнительной власти значительно менялась, в то же время менялись основные направления деятельности и полномочия органов. Фундамент данных изменений был заложен в основу современной системы исполнительной власти Российской Федерации.

1.2 Понятие и признаки органов исполнительной власти Российской Федерации

Процесс исследования единого понятия органа исполнительной власти, толкование его смысла имеют очень важное теоретическое значение. Стоит заметить, что деятельность исполнительной власти заключается в

организации и работе системы ее органов, имеющих цели, задачи и полномочия. Так, термин «исполнительная власть» начал появляться в законодательстве в 1990-е годы, а к термину «орган исполнительной власти» единого подхода нет до сих пор. От этого зависит рассмотрение системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, а также их нормальное функционирование и взаимодействие.

При изучении данного вопроса исполнительная власть понимается как одна из ветвей государственной власти, которая находит свое выражение в единой системе органов исполнительной власти, реализующих государственное управление, способствовавшее полноценному развитию общества на основании законодательной базы Российской Федерации и осуществления государственно-властных полномочий распорядительного характера [11, с. 31]. Понятие органа исполнительной власти происходит от понятия «организация», что в узком смысле означает обособленную часть человеческого коллектива, которая создается с целью производства какой-либо совместной деятельности, а в широком смысле она вытекает из всех вместе взятых ячеек. Термин «орган исполнительной власти» на всем протяжении времени толкуется учеными по-разному [2, с. 363].

Важным моментом является то, что на законодательном уровне по сей день не закреплено понятие органа исполнительной власти, но в некоторых нормативно-правовых актах есть упоминание о единой системе государственных органов исполнительной власти. Также в законодательстве Российской Федерации можно заметить несколько идентичных терминов, которые, по сути, заменяют термин «органы исполнительной власти». Так, например, в законодательстве можно увидеть термин «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной власти», что создает определенного рода путаницу в понятийном аппарате.

Определение органа исполнительной власти, изучение его содержательных признаков обладает важным значением и в практической деятельности. Правильное понимание термина «орган исполнительной

власти» составляет основу организации структуры и системы федеральных органов исполнительной власти в России. Путем создания разработанного общего понятия органа исполнительной власти существует возможность создания эффективного порядка их взаимодействия.

В науке же, есть несколько различных точек зрения, по поводу термина «орган исполнительной власти». Так, например, Д.Н. Бахрах рассматривает орган исполнительной власти как «государственную организацию, 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 использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих» [10, с. 186].

С.Н. Братановский считает, что орган государственной власти является частью государственного аппарата, которая решает и осуществляет основные направления деятельности, присущие нашему государству. Также в данное определение автор закладывает факт наделения органа исполнительной власти властными полномочиями, функциями принятия правовых актов, проведения мероприятий, которые направлены на обеспечение и выполнения данных актов [13, с.53].

Если рассматривать понятие в более широком смысле, то термин «орган исполнительной власти» обозначает организацию, учреждение, которое создается в соответствии с условиями нормативно-правовых актов Российской Федерации для содействия в осуществлении функций исполнительной власти и наделенное для данных целей государственно-властными полномочиями. Многие авторы рассматривают органы исполнительной власти, как внешнюю форму выражения исполнительной власти.

Понятие органов исполнительной власти прежде всего основывается на принципе разделения властей, а значение данного понятия сочетается со свойствами исполнительной власти, потому что такие органы независимо не без причины считаются исполнительной властью, в таком случае органы исполнительной власти рассматриваются как система органов государственного управления [49 с. 686]. Понятие органа исполнительной власти многоаспектно, его можно рассматривать как один из видов органов государственной власти, либо как субъекта непосредственно исполнительной власти. Так, органы исполнительной власти выполняют отличительную по своей сути и способам государственную деятельность. Необходимо отметить, что орган исполнительной власти, это всегда орган государственного управления, однако не каждый орган государственного управления – это орган исполнительной власти. Органы исполнительной власти обладают особыми полномочиями, которые находят выражение в отдельных правовых формах. Многие правоведы включают в понятие органа исполнительной власти полномочия данных органов, например, исполнительно-распорядительные, контрольные и другие. Стоит также отметить, что органы исполнительной власти имеют право издавать нормативно-правовые акты.

Таким образом, можно подтвердить факт того, что нет единого и закрепленного законодательно понятия органа исполнительной власти, однако можно выделить наиболее общее в научной литературе понятие органа исполнительной власти. С научной точки зрения, наиболее полное определение дает Д.В. Шумков. Автор определяет орган исполнительной власти как «государственная организация, самостоятельная структурная часть системы исполнительной власти, которая выполняет основные направления деятельности государственного управления, созданная самим государством для исполнения и обеспечения законодательства Российской Федерации, отличающаяся особой структурой, полномочиями, и штатом служащих» [52, с.10].

К наиболее значимым признакам органа государственной власти

можно отнести:

- является частью системы органов государственной власти;
- является государственным учреждением, то есть орган исполнительной власти создан для обеспечения исполнения законов и совместно с органами законодательной и судебной власти является частью системы органов государственной власти, обладающий определенным штатом государственных служащих;
- является внешней формой выражения исполнительной власти, рассматривая данный признак стоит отметить, что данные органы создаются для исполнения на практике своих направлений деятельности и достижения целей существования самой исполнительной власти, посредством которых осуществляется государственное управление в различных сферах общественной жизни;
- наделен полномочиями государственно- властного характера, то есть за любым из органов исполнительной власти Российской Федерации закреплен комплекс прав и обязанностей, которые устанавливаются законодательством, на примере которого орган исполнительной власти разрешает в пределах его полномочий поставленные перед ним цели. Прежде всего, отличительной чертой органов исполнительной власти является то, что они наделены полномочиями в сфере издания определенного круга правовых актов, а также осуществляют непосредственные действия, выражающиеся правоисполнительную деятельность, то есть исполнение законодательства Российской Федерации, а также гарантия их исполнения другими субъектами [36, с. 115];
- обладает внутренней организацией и структурой, данный признак олицетворяет факт существования в данном органе государственных служащих, которые занимают определенные государственные должности, наличие структурных подразделений, которые непосредственно выполняют задачи, возложенные на государственный орган;
- за каждым органом исполнительной власти закреплено свое

наименование;

– наделен административной правосубъектностью, которая возникает с момента образования данного органа власти, правосубъектность в данном случае следует рассматривать в двух аспектах, правоспособности, то есть возможности иметь права и обязанности в сфере исполнительной власти и дееспособности, то есть способность осуществлять правоспособность, приобретать и осуществлять права;

– финансирование органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств субъекта Российской Федерации;

– каждый орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность в установленном государством порядке. Например, порядок деятельности высшего органа исполнительной власти в России определяется федеральным конституционным законом [38, с. 401].

1.3 Виды органов исполнительной власти Российской Федерации

В Российской Федерации существует огромное количество органов исполнительной власти, которые различаются по месту и уровню их нахождения в системе исполнительной власти, по направленности своей деятельности, отраслям управления, по содержанию, способу образования, в связи с этим изучение вопроса о классификации данных органов имеет особое значение [7, с. 100].

С учетом критерия, который закреплен в основе классификации, принято выделять несколько видов органов исполнительной власти:

– по территориальному масштабу деятельности, иными словами, по уровню нахождения органа в системе исполнительной власти в Российской Федерации.

Основу данного критерия во многом составляет федеративное устройство России. Согласно данному делению можно выделить два

основных вида органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти – это органы государственной власти, которые призваны выполнять исполнительные функции государственного управления в Российской Федерации. К числу таких органов можно отнести: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Что касается органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, то это органы, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации, выполняющие полномочия в пределах своей компетенции и полномочия органов исполнительной власти РФ в пределах, которые установлены договорами о разграничении предметов ведения РФ и ее субъектов. В последние годы в России такие органы зачастую называют региональными органами исполнительной власти. Стоит отметить, что система органов исполнительной власти субъектов РФ входит в единую систему исполнительной власти РФ.

Для данной классификации особое значение имеет определение территориальных границ, в процессе которых какой – либо орган исполнительной власти может выполнять государственно – властные полномочия. Также, стоит сказать о территориальном отношении работы органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, при реализации направлений деятельности государственного управления непосредственно могут организовывать свои территориальные органы. При этом, такие территориальные органы хоть и функционируют на территории какого-либо субъекта Российской Федерации, однако нельзя относить такие органы к системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, примеров территориальных органов могут являться различные инспекции или управления. Также выделяют территориально-региональные или межтерриториальные органы исполнительной власти.

Такое название данные органы получили, потому что их компетенция распространяется на территорию нескольких субъектов Российской Федерации. Чаще всего это является отличительной чертой в случаях организации управления транспортом и обороны Российской Федерации.

Важным элементом в вышеупомянутом критерии является принцип федерализма, который позволяет создать единую структуру и систему органов исполнительной власти. В данной системе, органы расположены в иерархичном порядке, при соответствующей подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Принцип федерализма содействует развитию распределения полномочий между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

– по характеру компетенции различают органы: общей, отраслевой, межотраслевой, смешанной компетенции.

К органам исполнительной власти общей компетенции относятся органы, которые реализуют свою власть на всей территории или на основной массе участков государственно – управленческой деятельности. Органы исполнительной власти общей компетенции сами проводят финансовый контроль и устанавливают проверочную работу подведомственных им органов. К числу таких органов можно отнести: Правительство РФ, правительства субъектов РФ.

К органам исполнительной власти отраслевой компетенции относятся органы, осуществляющие управление отдельными сферами или отраслями правления. Как правило, министерства и службы. В качестве примера органа исполнительной власти отраслевой компетенции можно отнести Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства [4, с. 96].

Еще одной группой выступают органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, то есть данные органы в соответствии со своими функциями и полномочиями реализовывают государственное управление по проблемам, имеющим межотраслевое значение: статистика, стандартизация и другие. Зачастую их называют органами функциональной

компетенции, так как они направляют свою деятельность на все или на большее количество отраслей управления.

К органам исполнительной власти смешанной компетенции относятся органы, реализующие свои полномочия в отраслевом и межотраслевом масштабе. Чаще всего только такого рода компетенция имеет особый характер для федеральных органов исполнительной власти разного рода организационно- правовых форм.

– по порядку принятия управленческих решений органы исполнительной власти подразделяются на: единоначальные органы и коллегиальные органы.

Под единоначальными органами стоит понимать те органы, в которых вопросы, относящиеся к их компетенции, решаются единолично руководителем данного органа. Во многих единоначальных органах можно заметить коллегии, но данный орган все равно является единоначальным, так как всю ответственность за принимаемые и выносимые решения несет индивидуально руководитель данного органа. К таким органам чаще всего относят министерства, высший орган исполнительной власти субъекта РФ.

Под коллегиальными органами исполнительной власти подразумеваются органы, в которых основная масса вопросов обсуждается и разрешается объединенной группой лиц большинством членов. Наиболее ярким примером коллегиального органа является Правительство РФ. Также стоит заметить тот факт, что существует некий перечень органов, которые в своей деятельности руководствуются принципом смешения единоначалия и коллегиальности.

– по источнику финансирования выделяют: органы, которые финансируются за счет средств федерального бюджета и органы, которые финансируются за счет бюджета субъектов РФ [18, с.340].

– по способу образования органы исполнительной власти подразделяются на: избираемые органы исполнительной власти, то есть органы, руководители которых избираются населением и органы,

формируемые высшими должностными лицами.

Таким образом, органы исполнительной власти образуют определенную систему, под которой понимается отношение между подчиненными органами, в основе которого лежит разделение полномочий и компетенций, во многом данная система зависит от федеративного устройства государства.

Подытожив, можно сказать о том, что еще начиная с 9 века система органов исполнительной власти претерпевала постоянные изменения. Это прежде всего трактовалось тем, что начинали проявляться переломные события, требующие начать исследования способов совершенствования системы государственного управления. В связи с этим менялись и направления деятельности, структура, полномочия и компетенции органов исполнительной власти, многие органы упразднялись. Первоначальные этапы становления исполнительной власти послужили основой для структуры органов, последующие этапы развития предполагали постепенное совершенствование системы органов и развитие нормативно-правовой базы с целью разграничения полномочий. Большое количество ученых в своих работах доносят мысли о том, что за такой огромный период времени можно выделить свыше десятка ключевых событий и именно такие основополагающие исторические изменения в системе органов исполнительной власти положили начало реформированию основы современной системы и структуры органов исполнительной власти. Однако, проблемы, связанные с осуществлением исполнительной власти в России, существуют и в настоящее время. Такие проблемы ученые подразделяют на теоретические и практические.

К одной из основных теоретических проблем в сфере исполнительной власти относится проблема толкования термина «орган исполнительной власти». Данный термин на всем протяжении времени толкуется учеными по-разному, однако на законодательном уровне по сей день данный термин не закреплен. В то же время существует проблема разграничения понятий

«орган исполнительной власти», «исполнительные органы», «органы государственного управления». К основным характеристикам органа исполнительной власти ученые относят тот факт, что такой орган является государственным учреждением, наделен полномочиями государственно-властного характера, имеет собственную внутреннюю структуру, наделен административной правосубъектностью, выносит подзаконные акты исполнительно-распорядительного характера.

С другой стороны, Россия на всем протяжении развития исполнительной власти стремилась к максимальной централизации уровня становления исполнительной власти, исходя из рассмотренных факторов в государстве исполнительная ветвь власти всегда была в развитии, не было какого-либо рода застоев, из-за пристального внимания со стороны государства за исполнительной ветвью власти приостанавливалось развитие других ветвей, что негативно отражалось на механизме сдержек и противовесов, в то же время данный аспект во многом послужил предпосылкой для революций в начале 20 века.

Главенствующую роль с теоретической точки зрения занимает разделение органов исполнительной власти с учетом территориального масштаба деятельности, характера компетенции, порядка принятия решений, так как при рассмотрении данного вопроса главенствующую роль выполняет принцип федерализма, согласно которому в Российской Федерации определяется вся система исполнительной власти.

Глава 2 Общая характеристика конституционно- правовых основ исполнительной власти в Российской Федерации

2.1 Место исполнительной власти в механизме разделения властей и ее соотношение с государственным управлением

Содержание исполнительной власти познается в рассмотрении теории государственной власти и теории разделения властей. Система разделения властей выступает в качестве одного из существенных условий и ключевого механизма функционирования большинства видов государственной власти. В настоящее время развитие механизма разделения властей стало одной из организационных основ государства, которое осуществляет свою работу как средство функционально разграниченных, но в то же время объединенных учреждений, органов власти.

В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в России осуществляется на основе разделения на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную, тем самым обеспечивается продуктивность и доступность государственной деятельности [33]. Каждая из ветвей власти обладает определенной самостоятельностью, поэтому нельзя утверждать о том, что какая-то из этих ветвей является главной. Органы законодательной, исполнительной, судебной власти выполняют обозначенные им направления деятельности, недостаток одной из них повлечет за собой нарушения принципов демократии. Между тем в научной литературе исполнительная власть, по сравнению с другими ветвями власти рассматривается более подробно. Исполнительная власть отличается определенной самостоятельностью в компетенционном и функциональном факторах, потому как эта ветвь взаимодействует с законодательной и судебной ветвями.

Таким образом, исполнительная власть в системе разделения властей самостоятельна и занимает особое место, что выражается в ее

организационном и функциональном аспектах. Рассматривая организационный аспект, можно сказать о том, что органы исполнительной власти не входят в структуру иных органов государственной власти. Принцип самостоятельности находит свое выражение в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной и судебной власти. Конечно нельзя говорить об полной самостоятельности данных органов, можно утверждать, что такая самостоятельность относительна, потому что органы исполнительной власти в какой-то степени находятся под контролем со стороны судебных органов, с другой стороны данные органы создаются для обеспечения прав и свобод граждан. Функциональный аспект выражается в главенствующей цели, выражающейся в исполнении законодательных актов Российской Федерации, состоящее в работе по руководству различными сферами общественной жизни [26, с. 30-35].

Органы исполнительной власти помимо принятия координационных решений в виде издания нормативно-правовой базы, реализуют большой объем полномочий, связанных с проявлением административного воздействия на объекты управления, гарантией исполнения поставленных правил, превращением в действительность условий и потребностей законодательных и иных актов. Осуществление в жизнь нормативно-правовой базы называется исполнением, что и является основополагающей функцией органов исполнительной власти. Но при этом для того, чтобы обеспечить исполнение объектами управления требований нормативно-правовых актов, субъекты управления обязаны обладать правовым статусом, механизмом для реализации своих полномочий, то есть распорядительство. В данном случае этот термин стоит рассматривать как использование органами исполнительной власти необходимых властных полномочий так как упомянутые органы осуществляют деятельность исполнительного и распорядительного характера. Поэтому именно через работоспособность органов власти, исполнительная власть принимает динамические качества.

В целом деятельность исполнительной власти нацелена на практическое использование законодательства, так как данной деятельности присущ организационный характер, действие на постоянной основе. Для обеспечения деятельности исполнительной власти требуется присутствие многоуровневой, иерархичной структуры и системы органов исполнительной власти.

Конечно же особую роль в исполнительной ветви власти играет Правительство Российской Федерации, поскольку является высшим исполнительным органом власти. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть, обеспечивает взаимодействие и согласованность системы органов исполнительной власти, также реализует исполнение законов, оказывает влияние на законодательный процесс путем законодательной инициативы.

Вся система органов исполнительной власти базируется на принципах единства и централизованности. Данные принципы обозначают то, что во главе системы органов исполнительной власти находится Правительство РФ, а все органы, которые входят в упомянутую систему должны реализовывать свою деятельность и формироваться, основываясь на нормы Конституции РФ.

Важным моментом в механизме разделения властей является система взаимного контроля или как ее называют многие правоведы, «сдержек и противовесов». Как уже говорилось ранее, исполнительная власть в системе разделения властей занимает особое место и относительно самостоятельна. В данном случае под относительностью будет пониматься некая совокупность контрольных и надзорных функций со стороны законодательной и судебной власти. Так, например, статья 111 Конституции РФ говорит о том, что председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Рассматривая статья Конституции РФ закрепляет факт участия законодательной власти в формировании состава высшего органа исполнительной власти РФ [33].

Кроме того, законодательная власть может вынести вотум недоверия Правительству РФ. Особое место занимает судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Целью контрольной деятельности судов заключается в том, что суды при рассмотрении дел рассматривают факты законности вынесенных актов и действий самих органов исполнительной власти, либо их должностных лиц.

Именно поэтому, исполнительная ветвь власти занимает особое место в системе разделения властей и должна быть активной, обладать широким кругом полномочий для выражения своей самостоятельности, иначе управляемость общества понизится и органы государственной власти не смогут достаточным образом откликаться на изменения в общественной жизни.

Изучая вопрос о месте исполнительной власти в механизме разделения властей многие авторы затрагивают проблему соотношения понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». Данный вопрос о соотношении упомянутых понятий актуализировался в России со времен изменения общественно – политического строя. Еще в литературе советского периода использовался термин «государственная власть», однако Конституция РФ 1993 года закрепила термин «исполнительная власть», что и привело к проблеме разграничения данных понятий [5, с. 20].

Большинство авторов считают, что органы государственного управления соотносятся с органами исполнительной власти. Государственное управление проводится и в пределах системы государственной власти, которая основана на принципе разделения властей. Исполнительная власть как показание единой власти, принимает истинный характер в работе отдельных составных частей государственного аппарата, которые называются органами исполнительной власти. В этом плане стоит рассматривать государственное управление как деятельность исполнительно-распорядительного характера, считавшаяся как деятельность субъектов исполнительной ветви власти [43, с. 72]. Но все же «государственное

управление» более широкое понятие по сравнению с понятием «исполнительная власть». Многие правоведы утверждают о том, что исполнительная власть, это политико-правовая категория, а государственное управление – организационно-правовая. То есть государственное управление в своей практической деятельности проводится в контексте государственной власти [44, с. 313].

Изменения в понятиях находят отражение в появившихся изменениях форм и способов государственной управленческой деятельности, вызванные требованиями постепенного развития общества. Во многих сферах общественной жизни прекратилось влияние со стороны государства, то есть при использовании понятия «исполнительная власть» понимается отрицание основных направлений деятельности непосредственного управления, что является отличительной чертой для наибольшего распространения государственной собственности. Однако под государственным управлением как отличительным видом распорядительной деятельности не должно конфронтироваться исполнительной власти, так как между данными понятиями существует взаимосвязь, выражающаяся в том, что в рамках государственного управления реализуется исполнительная власть. Это доказывает факт того, что исполнительная власть производна от государственного управления и является ее обособленной частью. Исполнительная власть должна определять количество и отличительные черты государственно- властных полномочий, осуществляемых в процедуре государственно- управленческой деятельности. С другой точки зрения государственное управление является одним из способов управления, который направлен на реализацию практической деятельности органов исполнительной власти. Исполнительная власть является элементом государственного управления и выражается в виде осуществления прав и обязанностей исполнительного характера [17, с. 284].

В настоящее время происходят изменения, которые свидетельствуют о том, что снижается значение государственного управления, особенно это

выражается в экономической сфере жизни общества, однако это не понижает роль исполнительной власти, а наоборот требуется совершенствование органов исполнительной власти, которые смогут в полной мере, достойно управлять общественными отношениями во всех областях.

Рассматривая соотношения понятий «государственное управление» и «исполнительная власть», требуется уделить внимание основным направлениям деятельности исполнительной власти на современном этапе развития. К функциям исполнительной власти можно отнести: разработка и исполнение политики общегосударственных программ, создание основ хозяйственной жизни, управление учреждениями государственного сектора, обеспечение прав и обязанностей субъектов в сфере государственного управления, контроль за работой регулируемой сферы деятельности.

Подытоживая анализ понятий «государственное управление» и «исполнительная власть», стоит сказать о том, что государственное управление представляет из себя вид государственной деятельности, в рамках которого осуществляется исполнительная власть, также стоит выделить тот факт, что понятие «государственное управление» является более широким понятием, чем «исполнительная власть». Последняя является лишь обособленной частью, которая выражается в содержании деятельности органов исполнительной власти, а именно в осуществлении государственного управления.

2.2 Роль и полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Рассматривая ст. 80 Конституции РФ можно выделить несколько основных факторов конституционно- правового статуса Президента РФ в их тесной связи, которые находят выражение в том, что главу государства нельзя отнести ни к одной из ветвей государственной власти, он является гарантом Конституции РФ и обеспечивает взаимодействие органов

государственной власти [33]. Президент РФ реализуя свои властные полномочия, тем самым возвышается над всеми ветвями власти. Стоит отметить, что Президент РФ выполняет довольно много полномочий, связанных с организацией исполнительной власти и играет важную роль в ее формировании.

Президент РФ, в роли главы государства осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, к компетенции которых относятся вопросы безопасности РФ, охраны РФ, внешней разведки, внутренних дел, юстиции, иностранных дел и другие, тем самым глава государства ранжирует функции между названными органами. [60]. По представлению Председателя Правительства РФ глава государства утверждает положения о соответствующих службах, министерствах, а также в его полномочия входит назначение руководителей и их заместителей вышеупомянутых органов [8, с. 156].

Изучая положения о роли и полномочиях Президента РФ в сфере исполнительной власти, вопрос о месте Президента РФ в системе органов государственной власти можно заметить, что данные аспекты являются противоречивыми. Многие авторы обсуждали данные вопросы в своих трудах. Так, например, Л.А. Окуньков подвергший анализу конституционные полномочия Президента РФ, делает умозаключение, что большинство из них носят исполнительный характер. Прежде всего Л.А. Окуньков называет то, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, осуществляет руководство деятельностью федеральных служб, руководство внешней политики, тем самым выражает приближенность главы государства к исполнительной ветви власти. В свою очередь автор подчеркивает, что на конституционном уровне по сути образованы две середины управления федеральными органами исполнительной власти, при чем главенствующие роли занимает Президент РФ. Из этого Л.А. Окуньков делает вывод о том, что всегда будет проявляться сложность в разграничении полномочий Президента РФ и

Правительства РФ [40, с. 3-10].

Существуют и противоположные взгляды, так, например, В.М. Манохин, утверждает о том, что «в реальности вопросы, касающиеся подчинения совокупности министерств Президенту РФ по своему характеру не носит двойного подчинения, однако имеет отличительные черты того или иного разграничения полномочий по мере осуществления основных направлений деятельности» [37, с. 2-9]. С этой точки зрения федеральные органы исполнительной власти не отделяются от общей системы органов, подчиненных Правительству РФ, а высшие должностные лица указанных органов, к примеру, министры, являются обладающие всеми правами членами Правительства РФ, у них большинство функций и полномочий, которые могут быть осуществлены во взаимоотношениях с высшим органом исполнительной власти РФ, например, по вопросам социально-культурного развития. А вопросы безопасности РФ, охраны РФ, внешней разведки, внутренних дел, юстиции, иностранных дел и другие, отделены и касаются деятельности Президента РФ.

Однако, не совсем правильными являются доводы некоторых ученых-юристов, которые полагают, что глава государства в действительности является главой исполнительной власти, руководителем высшего органа исполнительной власти РФ, осуществляющим контрольное руководство за деятельностью Правительства РФ. Также, ошибочным является высказывание, суть которого сводится к тому, что глава РФ возглавляет систему органов исполнительной власти РФ. Можно сказать, что глава РФ не является главой исполнительной власти и не возглавляется систему органов исполнительной власти, но тем не менее играет существенную роль в формировании таких органов, в определении функций деятельности. Многие правоведы также отмечают, что Президент РФ является одним из субъектов обеспечения законности в исполнительной власти. Президент РФ воздействует на всю сферу управления: дает соответствующие поручения Правительству РФ, издает нормативно-правовые акты управления, в виде

указов и распоряжений, осуществляет другие направления деятельности в сфере управления, которые закреплены федеральным законодательством. Стоит отметить, что основная масса нормативно-правовых актов, издаваемых Президентом РФ регулирует разные аспекты формирования, организации и деятельности органов исполнительной власти, иными словами такие указы и распоряжения являются актами управления, а акты таких актов носят административный характер [16, с. 55-60].

Как уже было сказано ранее, понятие «исполнительная власть» и «государственное управление» тесно пересекаются между собой, одно вытекает из другого, именно поэтому стоит сказать о государственном управлении при изучении полномочий главы государства в сфере исполнительной власти. Полномочия Президента в области государственного управления можно распределить на несколько групп: полномочия, непосредственно связанные с формированием органов исполнительной власти, полномочия в целях определения функций таких органов и полномочия в целях обеспечения законности в работе органов исполнительной власти РФ.

Рассматривая полномочия, связанные с целью формирования органов исполнительной власти глава государства: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, принимает решение о его отставке, по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, федеральных министров, может председательствовать на заседаниях высшего органа исполнительной власти РФ, осуществляет руководство деятельностью силовых ведомств и назначает руководителей [12, с.266].

Полномочия Президента РФ в целях определения функций органов исполнительной власти выражаются в осуществлении общего руководства Правительством РФ, обращается к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, руководит внешней и внутренней политикой, как следствие Президент РФ существенным образом воздействует на содержание

деятельности Правительства РФ, назначает и отзывает дипломатических представителей РФ.

Как утверждалось ранее, многие правоведы видят Президента РФ как субъекта обеспечения законности в органах исполнительной власти, поэтому для того, чтобы обеспечивать ее, глава государства вправе отменять нормативно-правовые акты, издаваемые Правительством РФ в случаях их противодействия основному закону страны и федеральному законодательству, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, вправе осуществлять контроль за органами исполнительной власти [3, с. 21-23].

Все полномочия Президента РФ, непосредственно связанные с исполнительной властью закреплены в федеральных законах, регулирующих государственное управление, поэтому данные полномочия также можно разделить по различным отраслям, например, в сфере здравоохранения, науки, образования.

Стоит сказать о роли главы государства по определению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти РФ. В основном законе страны закреплено, что к предмету ведения РФ относится определение системы федеральных органов исполнительной власти, тем не менее Конституция РФ не отражает список таких органов. Перечень органов исполнительной власти закреплен в Указе Президента от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Упомянутый нормативно-правовой акт напрямую отражает роль Президента РФ в системе органов исполнительной власти [60].

Отдельным вопросом стоит выделить соотношение Правительства РФ с Администрацией Президента РФ. Стоит сказать, что во многом их деятельность направлена на реализацию общих целей. Администрация Президента РФ в социальной сфере косвенно контролирует деятельность высшего органа исполнительной власти в области социальной политики, в виде совместного издания с органами исполнительной власти. Во многом

схожи полномочия по защите прав и свобод граждан, так как при охране прав и свобод граждан глава государства держит опору на высший орган исполнительной власти РФ, однако многоаспектность функциональных особенностей работы Президента РФ предполагают создание Администрации Президента РФ для реализации Президентом его конституционных полномочий. В качестве примера можно выделить Управление по работе с обращениями граждан. Именно поэтому очень часто деятельность Администрации Президента РФ, путают с деятельностью Правительства РФ. Конечно в рамках правового поля неправильно располагать Правительство РФ и Администрацию Президента РФ на одном уровне. Вместе с тем правовой статус Администрации Президента РФ существенно отличается от правового статуса Правительства РФ. Именно поэтому многие юристы считают важным наиболее выразительно отграничить на законодательном уровне Администрацию Президента РФ от высшего органа исполнительной власти РФ, иными словами требуется закрепить недопустимость вмешательства указанного органа в деятельность Правительства РФ.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что Президент РФ оказывает особое влияние на исполнительную ветвь власти, однако он не является главой исполнительной власти и не возглавляет систему органов исполнительной власти. Ключевые направления деятельности главы государства непосредственно связаны с исполнительной властью. Основным законом РФ установил самостоятельность исполнительной власти, а также предоставил Президенту РФ широкий круг полномочий по формированию, организации деятельности органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне. Такие полномочия исходят на все области государственного управления.

2.3 Конституционно- правовой статус Правительства Российской Федерации

Общенаучная оценка проблем конституционных основ формирования, развития, координации исполнительной власти в Российской Федерации в настоящее время ее правового преобразования является одной из основных задач ученых-юристов. Это прежде всего вызвано тем, что исполнительная власть играет значительную роль в развитии общественной жизни.

Как уже подчеркивалось ранее, в системе разделения властей исполнительная власть является самостоятельной ветвью власти, занимает особое место в таком механизме и выполняет определенного рода функции. Изучая вопросы, касающиеся исполнительной ветви власти, стоит отметить, что на сегодняшний день существует огромное количество проблем, чаще всего связанных с центральным органом – Правительством РФ. Так, например, существуют вопросы по сегодняшнему составу и структуре высшего органа исполнительной власти РФ, что говорит о необходимости дальнейшего совершенствования и обновлении структуры Правительства РФ. Правительство РФ, как высший коллегиальный исполнительный орган государственного управления, очень значим для общественного и государственного развития, именно Правительство РФ ставит перед собой задачи и осуществляет функции для поддержания жизни, защищенности граждан, осуществляет меры по обеспечению обороны страны, обеспечению законности, борьбе с преступностью, обеспечивает проведение политики в социальной сфере и является основным фактором в развитии государства и общества в целом [47, с. 95].

Прежде чем говорить о конституционно-правовом статусе Правительства РФ, необходимо понять сущность и рассмотреть понятие с законодательной и научной точек зрения. Для определения понятия нужно рассмотреть, какая дефиниция дается в нормативно-правовых актах и сравнить с дефиницией, которая излагается известными правоведами, юристами и политиками.

Итак, в законодательстве, регламентирующем деятельность органа исполнительной власти содержится следующая дефиниция высшего органа

исполнительной власти : «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, является органом государственной власти Российской Федерации, осуществляет исполнительную власть Российской Федерации, а также является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» [64]. В Конституции Российской Федерации [33] четкой формулировки Правительства РФ как такого нет, хотя исполнительному органу посвящена целая глава.

Многие научные деятели, например, Алебастрова И.А., Исаев Б.А. и Баранов Н.А. дают немного различную трактовку понятия Правительства РФ, как высшего органа исполнительной власти. Алебастрова И.А. утверждает, что: «Правительство РФ – это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (т.е. административной) деятельностью в стране, а в его состав входят руководители ведомств и министерств» [6, с. 136].

Исаев Б.А. и Баранов Н.А. же писали в своем пособии о том, что: «Правительство – это один из ключевых органов, так как этот орган коллегиальный, может от своего имени издавать огромное количество правовых актов и является одним из главных институтов управления. Правительство РФ – это уникальный орган, потому что именно этот орган может воспринимать и решать проблемы российского общества практически в любой жизненной сфере» [23, с. 186].

Таким образом, Правительство РФ – это высший орган исполнительной власти, коллегиальный орган государственной власти, который возглавляет систему исполнительной власти, обладающий правом от своего имени издавать правовые акты и являющийся основным институтом управления делами государства.

Конституционно-правовой статус Правительства РФ выражается в системе конституционных норм, закрепляющих его место в системе органов государственной власти. Конституционно-правовой статус Правительства

состоит из следующих элементов: нормы, которые регулируют порядок формирования, отставку, срок полномочий Правительства РФ, нормы, регламентирующие компетенцию правительства и нормы, упорядочивавшие деятельность высшего органа исполнительной власти [32, с. 384]. При рассмотрении конституционно-правового статуса Правительства РФ необходимо изучить главу 6 Конституции РФ, Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Рассмотрим нормы, регулирующие порядок формирования Правительства РФ. Стоит начать с того, что в состав высшего органа исполнительной власти входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Председатель Правительства РФ назначается главой государства после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Стоит выделить особую роль Председателя Правительства РФ, как должностного лица, она прежде всего выражается в том, что Председатель Правительства может временно исполнять обязанности Президента РФ, пользуется особым положением по отношению к членам Правительства, предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей и федеральных министров. Государственная Дума либо дает согласие, либо отказывает в согласии на назначение, но она не имеет права обсуждать кандидатуру, кроме той, что вынесена Президентом РФ [64]. Основной закон страны предписывает главу государства следовать конкретным срокам для внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ: вносятся не позднее двух недель после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ, либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Стоит отметить, что Государственная Дума тоже обременена наделенными сроками в данном направлении, так согласно ч.3

ст. 111 Конституции РФ, Государственная Дума рассматривает кандидатуру Председателя в течении одной недели, а в случае трехкратного отклонения кандидатур, гарант Конституции РФ назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу, а затем назначает новые выборы [33].

В связи с внесением поправок в основной закон страны, к ст. 110 добавилась часть, регламентирующая возрастные ограничения, а именно достижение 30 летнего возраста, вопросы гражданства, запрет открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках затрагивающая Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров, иных руководителей федеральных органов исполнительной власти. После того, как Председатель Правительства считается назначенным, формирование высшего органа исполнительной власти в РФ осуществляется на более свободной основе, так Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе кандидатуры заместителей Председателя правительства и федеральных министров, а Президент непосредственно их назначает. В новом тексте Конституции РФ с поправками 2020 года можно также заметить, что глава государства не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, если их кандидатуры утверждены нижней палатой Федерального Собрания, кроме того упоминается о том, что высшее должностное лицо Правительства РФ несет персональную ответственность перед главой государства за возложенные на высший орган исполнительной власти полномочия. Для членов Правительства РФ также установлены некоторые ограничения, как возрастные, достижение тридцати лет так и касающиеся их деятельности: запрет на занятие предпринимательской деятельностью, либо иной оплачиваемой деятельностью, запрет на представительство по делам третьих лиц, запрет на получение специальных званий, без разрешения главы государства и другие ограничения.

Одной из составляющих элемента конституционно- правового статуса

Правительства РФ является норма, касающаяся срока полномочий и отставки Правительства РФ. В законодательстве РФ прямо не установлен срок полномочий высшего органа исполнительной власти, но все же есть косвенное указание. Правительство РФ формируется с учетом избрания или переизбрания главы государства и прекращает свои полномочия перед новым Президентом РФ. Некоторые правоведы по данному поводу выводят формулу, согласно которой новое Правительство равно новому Президенту, что в некоторой степени указывает на предельный временной промежуток полномочий состава высшего органа исполнительной власти РФ [31, с. 620].

Согласно ст. 117 Конституции РФ Правительство РФ может подать в отставку [33]. Существует несколько различных способов отставки Правительства РФ, данные способы базируются в зависимости от того, кто бы инициатором отставки высшего органа исполнительной власти. В первом случае инициатором отставки выступает сам орган высшей исполнительной власти, то есть Правительство РФ. В таком случае глава государства обязан либо принять такое решение, либо отклонить его. Со слов ученых- юристов, решение об отставке чаще всего решается на заседаниях, в присутствии большинства членов, в таком плане отставку можно считать по собственному желанию. При такой отставке нельзя говорить об автоматической остановке деятельности органа, так как окончательное решение принимает глава государства.

Вторым инициатором отставки Правительства РФ является Президент РФ. В ч.2 ст. 117 Конституции РФ содержится информация о том, что глава государства может принять решение об отставке высшего органа исполнительной власти. Правоведы в своих трудах исследуют различные причины такой отставки, но в заключении приходят к выводу о том, что причиной в большинстве случаев выступает увеличение разногласий между ними [33].

Заключительным основанием отставки Правительства РФ является недоверие со стороны Государственной Думы. Многие правоведы отмечают,

что вотум недоверия является одной из способов парламентского контроля, методов воздействия на высший исполнительный орган власти в России. Такое постановление об отставке принимается большинством голосов от общего числа депутатов. При выражении недоверия глава государства принимает решение об отставке, либо о несогласии с Государственной Думой. Если в трехмесячный срок снова выражает недоверие высшему органу исполнительной власти РФ, то Президент РФ объявляет об отставке Правительства, либо распускает нижнюю палату Федерального Собрания и назначает новые выборы.

Таким образом, необходимо отметить, что формирование, отставка и срок полномочий высшего органа исполнительной власти РФ регламентированы на уровне основного закона страны и должны строго соблюдаться.

Правительство РФ, как высший орган исполнительной власти обладает широким кругом полномочий, часть которых перечислена в Конституции РФ, другая часть закреплена в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». К числу общих полномочий высшего органа исполнительной власти относят: реализацию внутренней и внешней политики России, деятельность по улучшению взаимодействия органов власти и организация их деятельности в системе исполнительной власти, обеспечение единства системы исполнительной власти, реализует контрольную деятельности за органами исполнительной власти, разрешает конфликты и споры между органами исполнительной власти, принимает участие в утверждении правовых основ здравоохранения, воспитания, образования, следит за исполнением национальных целей, планов и программ, обладает правом законодательной инициативы [64]. При решении вопросов внешней политики Правительство РФ держит опору на составление, заключение международных договоров, по вопросам, которые прямо относятся к компетенции Правительства РФ, наблюдает за соблюдением соглашений и договоров, при этом проводя переговоры с другими странами. Вместе с тем,

Правительство РФ представляет интересы России в международных организациях, отстаивает геополитические интересы.

Также в ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» упоминается о том, что Правительство РФ может передавать часть своих полномочий субъектам РФ, в свою же очередь высший орган исполнительной власти реализует полномочия, которые передаются органами исполнительной власти субъектов РФ. Одним из направлений деятельности Правительства РФ является исполнение федерального законодательства, контрольные и надзорные действия за их исполнением органами власти, прежде всего относящихся к исполнительной ветви и принятие соответствующих мер по устранению недостатков и нарушений. Эта функция показывает значение нормативно-правовых актов, издаваемых Правительством РФ, иными словами такие документы принимаются на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ.

В основном законе страны полномочиям Правительства РФ посвящена ст. 114, в соответствии с внесением изменений в Конституцию РФ в 2020 году, статья была существенно обновлена, высшему органу исполнительной власти добавились новые полномочия. Так, согласно упомянутой статье к основным полномочиям Правительства РФ относятся: разработка и представление Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, реализация управления федеральной собственностью, развитие и реализация мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, осуществление мер по защите и охране прав и свобод граждан, охране общественного порядка и борьбе с преступностью, обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; обеспечение проведение в

Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения [33].

Как уже говорилось ранее, в связи с внесением поправок, расширился круг полномочий в государственной политике в области защиты семьи, сохранения семейных ценностей, в области охраны окружающей среды. Кроме того, добавлены пункты о полномочиях в сфере снабжении государственной поддержки научно-технологического развития, обеспечения структуры социальной защиты инвалидов с целью улучшения уровня их жизни. Высший орган исполнительной власти РФ осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, поддержке волонтерской деятельности, помогает развитию предпринимательской деятельности, реализует комплекс мероприятий, направленных на создание благоприятных условий жизни населения.

Однако, нельзя утверждать о том, что список полномочий Правительства РФ, который закреплен в основном законе государства не является исчерпывающим, потому как они содержатся и в главе 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Изучив данную главу, можно сделать вывод о том, что полномочия Правительства РФ разделены на общие полномочия, о которых говорилось ранее и полномочия в различных сферах, например, в сфере экономики, социальной сфере и других.

Правительство РФ в области социального обеспечения обеспечивает исполнение единой социальной политики в государстве, обеспечивает реализацию прав граждан на социальное обеспечение, обеспечивает социальное страхование, индексацию социальных выплат, осуществляет различными способами поддержку функционирования системы защиты лиц с ограниченными возможностями, формирования системы пенсионного обеспечения [64].

Большой круг полномочий осуществляет Правительство РФ в области защиты семьи и детства, к таким полномочиям можно отнести: разработка

мер по защите семьи, материнства, отцовства и детства, осуществляет защиту института брака, способствует решению проблем в данной отрасли, создает благоприятные обстоятельства для достойного воспитания детей для их дальнейшего развития, разрабатывает комплекс мероприятий для детей, оставшихся без попечения, разрабатывает меры по обеспечению молодежной политики.

Высший орган исполнительной власти РФ также наделен перечнем полномочий в сфере здравоохранения и в области трудовых отношений. Правительство РФ, как уже отмечалось ранее, создает правовые основы системы здравоохранения, реализует меры по обеспечению прав граждан на охрану здоровья, занимается созданием программ по развитию спорта, туризма и санаторно-курортных комплексов, обеспечивает гарантии минимального размера оплаты труда, осуществляет защиту трудовых прав граждан, активно участвует в процедуре уменьшения и устранения безработицы в России.

В области экономики, финансовой, бюджетной и денежно-кредитной политики Правительство регулирует экономические процедуры, осуществляет свободу экономической деятельности, содействует развитию предпринимательства, обеспечивает миграционную политику, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает улучшение бюджетной системы, обеспечивает налоговую политику, принимает активное участие в разработке мероприятий по регулированию рынка ценных бумаг, осуществляет деятельность по проведению единой политики цен.

Активное воздействие оказывает Правительство РФ и на институт гражданского общества, в частности, оказывает мероприятия по поддержке институтов гражданского общества, поддерживает связь с общественными объединениями, религиозными организациями и оказывает помощь волонтерской деятельности.

Стоит также отметить особое значение Правительства РФ в области

науки, образования и культуры, потому как высший орган исполнительной власти обеспечивает государственную поддержку развития науки, образования, определяет дальнейшие направления развития политики в области образования, осуществляет мероприятия по развитию русского языка.

Изучая высказывания ученых-юристов, не так давно, можно было встретить мнения о необходимости упоминания в Конституции РФ полномочий Правительства РФ, связанных с охраной окружающей среды, действительно такая поправка имела место быть, потому как высший орган исполнительной власти РФ разрабатывает меры по улучшению экологического благополучия граждан, реализует права граждан на благоприятную окружающую среду, создает условия для рационального использования природных ресурсов.

Правительство РФ также реализует полномочия в сфере обеспечения законности прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью, оказывает воздействие на обеспечение обороны страны и безопасности государства, полномочия в сфере внешней политики и международных отношений, однако данные полномочия в большей мере раскрываются в деятельности отдельно взятых органов исполнительной власти, например, министерств, но все же общую координацию деятельности и функционирование осуществляет непосредственно Правительство РФ.

Отдельными полномочиями можно выделить деятельность Правительства в сфере законодательной деятельности, таким образом, высший орган исполнительной власти имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, дает заключения по законопроектам, касающихся налогового законодательства, может направлять органу, который обладал правом законодательной инициативы и в Государственную Думу отзыв на законопроект [46].

Таким образом, высший орган исполнительной власти РФ наделен широким кругом полномочий, при этом стоит отметить, что полномочия

распространяются на большинство сфер жизнедеятельности. Обобщая, можно сказать о значимости Правительства РФ, во многом именно благодаря этому органу происходит развитие уровня жизни населения, существует состояние защищенности от внутренних и внешних угроз, Россия занимает передовое место в экономическом развитии, ежегодно происходит обеспечение темпов экономического роста.

Согласно ст. 114 Конституции РФ, порядок деятельности высшего органа исполнительной власти определяется ФКЗ «О Правительстве РФ». Председатель возглавляет Правительство РФ и играет важную роль в определении функций деятельности, организует работу данного органа [33]. Высшее должностное лицо Правительства РФ обладает широким кругом полномочий, в его компетенцию входит: представление высшего органа исполнительной власти в РФ и за ее пределами, обладает правом решающего голоса на заседаниях, подписывает распоряжения и постановления Правительства РФ, рассредоточивает обязанности между членами Правительства РФ. Заместители Председателя Правительства РФ участвуют с правом решающего голоса на заседаниях, участвуют в подготовке постановлений и распоряжений, обеспечивают и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, рассматривают проекты актов Правительства РФ.

Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц. На заседаниях требуется обязательное личное присутствие федеральных министров и заместителей Председателя Правительства РФ, а в случаях невозможности участия информируют об этом Председателя Правительства РФ. На заседаниях вправе присутствовать представители Федерального Собрания, Конституционного и Верховного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ и Центрального банка РФ. Высший орган исполнительной власти вправе рассматривать некоторые вопросы без созыва заседаний. После заседаний, Правительство РФ через средства массовой информации оповещает граждан о вопросах, которые

рассматривались на заседании, при этом материалы заседаний и отдельные решения относятся к служебной информации и порядок ее распространения частично ограничен.

На заседаниях Правительства РФ принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета, отчета об исполнении федерального бюджета, обсуждаются проекты программ социально-экономического развития, принимаются решения о внесении законопроектов в Государственную Думу, обсуждаются вопросы финансовой поддержки свыше 500 миллионов рублей, вопросы о приобретении государственных акций, принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ, утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, изучаются ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, для решения оперативных вопросов образуется Президиум Правительства РФ. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, а решения принимаются на выборной основе, большинством голосов. Решение Президиума вправе отменить глава государства и высший орган исполнительной власти [46].

Важное значение при рассмотрении конституционно- правового статуса высшего органа исполнительной власти, как упоминалось ранее играет Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» [46], данный нормативно- правовой акт устанавливает правила внутренней организации Правительства РФ, организационного, документационного и информационного обеспечения деятельности указанного органа, а также регулирует некоторые иные группы отношений [19, с. 121].

Для обеспечения нормального функционирования и обеспечения контроля за органами исполнительной власти создается Аппарат Правительства РФ, который возглавляет Заместитель Председателя

Правительства РФ – Руководитель Аппарата Правительства РФ или федеральный министр [15, с. 19-22].

В качестве дополнительной нормы конституционно- правового статуса Правительства РФ некоторые юристы выделяют вопрос, касающийся актов высшего органа исполнительной власти. Как отмечалось ранее, Правительство РФ осуществляет свои полномочия посредством издаваемых актов- постановлений и распоряжений [25, с. 174]. В виде постановлений издаются акты, носящие нормативный характер, акты по остальным оперативным и текущим вопросам выражаются в виде распоряжений. Проекты таких актов вносятся членами Правительства РФ, руководителями федеральных органов исполнительной власти, высшими должностными лицами субъектов РФ. Постановления и распоряжения Правительства подписывает Председателем Правительства РФ. Акты Правительства РФ официально опубликуются в официальных источниках в течении 10 дней после дня их подписания [56]. Такие акты также могут быть обжалованы в суд.

Таким образом, вопрос об исполнительной власти и конституционно- правовом статусе Правительства РФ является одним из наиболее сложных вопросов в правовой науке. Конституционный статус высшего органа исполнительной власти, возглавляющего единую систему органов исполнительной власти, создает потребность рассмотрения его взаимосвязей с главой государства, с Федеральным собранием, с судебными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ.

2.4 Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с ч.2 ст.77 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации составляют единую систему.

Исходя из общей дефиниции органа исполнительной власти, можно выделить определение органа исполнительной власти субъекта РФ. Под органом исполнительной власти субъекта РФ понимается вид органа государственной власти, который является обособленной структурной единицей в системе органов исполнительной власти РФ, обладающий и реализующий исполнительную и распорядительную деятельность субъекта РФ в пределах своей компетенции, наделенного государственно-властными полномочиями, взаимосвязанного с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, законодательных органов субъекта РФ и органами местного самоуправления [52, с. 10]. Отличительными чертами региональных органов исполнительной власти является то, что такие органы являются составным звеном всей системы исполнительной власти, действуют на региональном уровне, то есть только в субъекте Федерации, выступают от имени Российской Федерации, выполняют функции исполнительного и распорядительного характера, наличие собственных полномочий и отдельной структуры [67, с. 40].

Некоторые правоведы подчеркивают важность, значение органов исполнительной власти субъектов РФ, которое выражается в непосредственном руководстве в субъекте РФ и выполнении функций и задач государства. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, конституционно-правовой статус любого государственного органа состоит из определенных элементов, определяется как совокупность прав и обязанностей, характеризующая место названного органа в системе разделения властей, поэтому можно утверждать, что конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ создается из комплекса конституционных норм, которые определяют какое место занимает упомянутый орган в системе разделения властей, в системе органов государственной власти.

Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ состоит из следующих элементов: 1) нормы права,

определяющие место и роль в системе органов исполнительной власти, 2) нормы, охватывающие права и обязанности, порядок формирования данного органа, компетенцию и полномочия, 3) нормы, касающиеся предмета ведения органов исполнительной власти субъектов РФ, 4) взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти. В основном законе РФ закреплены лишь основополагающие идеи создания органов исполнительной власти на региональном уровне. В ст. 77 Конституции РФ говорится о том, что система органов государственной власти субъектов РФ, устанавливается субъектами самостоятельно, а также, что по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта РФ образуют единую систему исполнительной власти в России.

Исходя из сказанного можно сделать вывод о том, что в России роль федерального законодательства и законодательства субъектов РФ согласовывается между собой. В качестве сравнения можно привести примеры формирования исполнительной власти в зарубежных государствах. В федеративных государствах исполнительная власть в большинстве случаев состоит из федерального и регионального уровня. Если, государственные образования, со статусом субъектов федерации в РФ так и называются – субъекты РФ, то в США, Индии, Мексике называются штатами, в Германии, Австрии – земли, в Швейцарии- кантоны [31, с. 353].

К источникам регулирования конституционно – правового статуса органов исполнительной власти субъекта РФ относят Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы. Однако стоит уделить особое внимание подзаконным нормативно – правовым актам, в виде указов Президента и распоряжений Правительства. Также не стоит забывать о главенствующей роли законов субъекта РФ и подзаконных актов субъекта РФ. Роль данных нормативно – правовых актов закреплена в реализации норм Конституции РФ, касающихся разделения властей, основам конституционного строя и разграничении предметов ведения. В качестве

примера, можно привести вопрос о выборе субъектами РФ системы и структуры органов исполнительной власти, такие положения не закреплены в федеральном законодательстве, чаще всего такие нормы закреплены в законах субъекта РФ, конституциях(уставах) отдельного региона. В большинстве федеративных государств, например, в США, Мексике, ФРГ также, как и в Российской Федерации совместно с Конституцией, федеральным законодательством действуют законы субъектов федерации. В США еще в 1892 году была создана Национальная конференция, основной целью которой была стандартизация законов штатов. Что касемо Конституций(Уставов) субъектов РФ, то эти акты выступают определенным звеном в единой системе конституционно- правового законодательства.

Как уже отмечалось ранее, конституционно- правовой статус органов исполнительной власти субъекта РФ состоит из совокупности элементов. Основополагающую роль в системе и порядке формирования органов исполнительной власти субъектов РФ играет Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ. В ст. 17 закреплено положение о том, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [63]. Система таких органов устанавливается законодательным органом того, либо иного субъекта РФ. По данному вопросу существует трудность, связанная с разграничением понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти. Однако данный спор был урегулирован Постановлением Конституционного суда РФ, в котором говорится, что система – это виды органов исполнительной власти, а структура – это

конкретный перечень таких органов [45].

В России во всех субъектах РФ имеется высшее должностное лицо, именно поэтому в ст. 2 упомянутого федерального закона утверждается о том, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В данном нормативно- правовом акте можно встретить трактовку: «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», что создает своего рода неопределенность [63]. По этому факту учены разделились на два мнения, первые в свою очередь повествуют о том, что между данными понятиями можно поставить знак равенства, вторые же, утверждают, что данные понятия не рассматриваются как синонимы, ни по содержанию, ни по объему [20, с. 32].

Говоря о полномочиях высшего должностного лица субъекта РФ, можно выделить следующее:

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

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

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

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

Подытожив, система органов исполнительной власти субъектов РФ случаев включает в свой состав высшее должностное лицо субъекта, которое одновременно может занимать пост руководителя высшего исполнительного органа в субъекте, так, например, Правительство Нижегородской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти области. Правительство возглавляет высшее должностное лицо области – Губернатор Нижегородской области, Председатель Правительства. Нечто похожее можно встретить и в зарубежных странах, к примеру, если рассматривать США, то губернатор стоит во главе исполнительной власти и является должностным лицом, обладающим верховной исполнительной властью [9, с. 353].

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является неотъемлемым структурным элементом системы органов исполнительной власти субъекта РФ, возглавляющий данную систему и определяющий ее основные направления деятельности и развития, обеспечивающий исполнение Конституции РФ и федерального законодательства. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 20 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ [63] наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Данный орган обладает

правами юридического лица, имеет гербовую печать, а финансирование осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Так в субъектах Российской Федерации могут создаваться: коллегияльный высший исполнительный орган и единоначальный высший исполнительный орган. Коллегияльный высший исполнительный орган, именуемый Правительством субъекта РФ (например, Правительство Самарской области, Правительство Нижегородской области, Правительство Ульяновской области), Кабинетом Министров (например, Кабинет Министров Чувашской Республики), Коллегией Администрации (например, Кемеровская область), однако все формы по своим организационно-структурным элементам схожи с высших органов исполнительной власти РФ – Правительством РФ. Единоначальный высший исполнительный орган именуется администрацией субъекта РФ (например, Администрация Санкт-Петербург, Администрация Краснодарского края). Так в нескольких субъектах единоначалие пытаются смешать с коллегияльными способами, например, создавать заседания членов администрации, однако это никак не влияет на организационно-правовую структуру органа.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ создает и реализует меры по нормальному функционированию комплексного социально – экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

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

б) создает для представления высшим должностным лицом субъекта

РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации;

в) следит за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и подготавливает отчет об исполнении бюджета, ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации

Существуют также и другие органы исполнительной власти субъектов РФ, как показал исследование законодательства различных субъектов РФ, в регионах применяются разного рода видовые формы органов исполнительной власти. Кроме высшего исполнительного органа субъекта РФ, могут создаваться органы с отраслевой и межотраслевой компетенцией в виде департаментов, министерств, главных управлений, комиссии, (например, Министерство здравоохранения Самарской области), которые выполняют функции по участию в проведении государственной политики на территории региона, контрольно-проводится надзорные органы, которые реализуют в соответствии полномочиями действия по контролю за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, создаваемые в виде государственных инспекций, органы исполнительной власти, организующие и обеспечивающие деятельность иных органов исполнительной власти в субъектах РФ, территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ. Отдельным аспектом является рассмотрение вопросов взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти [58].

Высшее должностное лицо субъекта формирует высший орган исполнительной власти в регионе, а затем данный орган непосредственно формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ. Высший орган исполнительной власти субъекта РФ действует в пределах срока полномочий высшего должностного лица, то есть слагает свои полномочия с приходом нового главы субъекта РФ. Следует также отметить, что высший орган исполнительной власти может быть сформирован не только с приходом нового главы субъекта РФ, на это есть и другие причины. К числу таких причин можно отнести досрочный роспуск прежнего органа, по собственной инициативе, в связи с отрешением высшего должностного лица, что также влечет за собой отставку высшего органа исполнительной власти на региональном уровне.

Таким образом, можно говорить о том, что основным закон Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные нормативно-правовые акты, региональные законы и подзаконные акты, конституции (уставы) субъектов определили, что система органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается регионами самостоятельно, этот принцип закреплен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [63]. Система органов исполнительной власти субъекта РФ состоит из высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и иных органов исполнительной власти субъекта РФ. За каждым из этих органов закреплены свои полномочия, правовой статус, что показывает в некоторой степени самостоятельность и структурированность данных органов. Однако развитие государственного формирования неуклонно призывает к последующему нормативно-правовому регулированию и решению трудностей, возникающих в связи с реализацией своих функциональных и организационных

особенностей органов исполнительной власти субъектов РФ. Стремление к усовершенствованию механизмов, регулирующих отношения в сфере исполнительной власти на уровне субъектов РФ, должно вытекать из основополагающих идей, которые закреплены в основном законе страны, но на практике это не всегда так, именно поэтому в настоящий период времени существует проблема взаимодействия между федеральными и региональными органами власти.

Глава 3 Структура и основные направления деятельности органов исполнительной власти

3.1 Принципы построения системы органов исполнительной власти

В первую очередь, при изучении принципов построения и организации органов исполнительной власти стоит упомянуть о том, что в данном аспекте под системой органов исполнительной власти понимается совокупность органов государственной власти и система взаимодействий, в основе которой лежит принцип разграничения полномочий и компетенции между ними, в области государственного управления. Целостность такой системы выражается в порядке, определенном основным законом Российской Федерации, ее организации и задачами функционирования таких органов в зависимости от государственной политики.

Под принципами построения и организации системы органов исполнительной власти следует понимать основные руководящие, основополагающие начала формирования, развития и функционирования системы и структуры органов исполнительной власти. Принципы играют очень важную роль в системе построения органов исполнительной власти, так как именно через них выражается большинство важнейших функций: регулятивная, прогностическая, воспитательная и другие [54, с. 13]. Принципы выступают основополагающим аспектом развития деятельности субъектов публичной власти, создания устойчивости государственного аппарата, обеспечения законности деятельности органов власти, способствуют в поддержании идей бытия путем адаптации к условиям действительности [51, с. 27].

Именно поэтому основополагающие идеи призваны выступать основой построения и реализации основных направлений деятельности органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Однако рентабельность практического использования принципов в большинстве случаев зависит от дефицита их двусмысленного толкования.

В юридической литературе обычно принципы построения и организации системы органов исполнительной власти в зависимости от уровня регулирующего воздействия подразделяют на основные (общие, конституционные) и административные (организационные).

Кроме того, существуют и иные мнения по поводу классификации принципов построения системы органов исполнительной власти. Так, например, В.И. Опрятов распределяет принципы по объекту правового регулирования: на устанавливающие основы организации системы органов и на закрепляющие организационно- правовые формы, конституционные и общесистемные [48, с. 101].

Многие правоведы считают относительно противоречивым взгляд Т.М. Макосейчук, так как автор распределяет общие принципы на федеральные и региональные, что реализуется в двух системах, в рамках первой системы должно реализовываться построение органов исполнительной власти на региональном уровне в рамках единой системы органов власти, в рамках второй системы в границах отдельно взятого региона Российской Федерации [41, с. 108]. Однако, как говорилось ранее, большинство правоведов критикуют данную точку зрения, потому что считают, что происходит слияние понятий системы исполнительной власти и системы органов исполнительной власти, кроме того принципы обладают признаком универсальности.

К общим принципам большинство ученых- юристов относят принципы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции РФ и федерального законодательства, законности, федерализма, самостоятельности, гласности, ответственности, сочетания централизации и децентрализации.

Принцип обеспечения прав и свобод гражданина проявляется в том, что согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и

свободы являются высшей ценностью, поэтому при построении системы и организации, а также функционировании органов исполнительной власти прежде всего должны учитываться права и свободы человека и гражданина.

Принцип верховенства Конституции РФ и федерального законодательства находит выражение в ст. 4 Конституции РФ [33], где говорится о том, что основным законом страны и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ, это соответствует тому, что вся система органов исполнительной власти должна строиться на основе российского законодательства, особенности построения системы таких органов не могут противоречить в частности нормам Конституции РФ.

Принцип законности играет основополагающую роль в системе исполнительной власти в целом. Данный принцип выражается в том, что все построение системы органов основывается на законных основаниях, все функционирование органов исполнительной власти действует на основании и во обеспечение законов РФ, за упомянутыми органами ведется соответственный законодательный и общественный контроль.

Принцип федерализма в данной системе характеризуется государственным устройством страны. Как упоминалось в предыдущих параграфах существует разделение на федеральные и региональные органы исполнительной власти, поэтому данный принцип выражается в полномочиях органов исполнительной власти и их взаимодействия на основании законодательство о разграничении предметов ведения, а также в том, что нормативно- правовые акты, издаваемые на федеральном уровне должны соблюдаться регионами РФ [61, с. 36-38]. Регламентируя данные положения не стоит забывать о важности административного договора, потому что именно этот документ выступает в роли ключевого звена по обеспечению указанного принципа. Суть заключается в том, что на основании такого документа федеральные органы исполнительной власти могут передавать часть своих полномочий органам власти отдельных регионов РФ.

Ключевыми принципами также являются принципы самостоятельности и гласности. Принцип самостоятельности особо значим при реализации системы сдержек и противовесов в механизме разделения властей на три ветви, где каждая из них обладает самостоятельной и в большей мере независима друг от друга. Принцип гласности означает, что каждый человек может свободно искать, передавать информацию о построении, функционировании органов исполнительной власти. Также данный принцип реализуется посредством того, что органы исполнительной власти и должностные лица обязаны ознакомить человека с документами, которые затрагивают его права и свободы.

Принцип ответственности закреплен в ст. 53 Конституции РФ [33], где говорится о том, что граждане имеют право на возмещение вреда, причинённого государственными органами от незаконных действий должностных лиц.

Принцип сочетания централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти очень тесно пересекается с принципом федерализма, однако имеет немного различное значение, так как данный принцип не обязательно способствует государственному устройству. Под централизацией понимается концентрации большей части предметов ведения в ведении федеральных органов власти, например, Правительства РФ, а под децентрализацией стоит понимать консолидацию за органом исполнительной власти полномочий, которые он реализует и осуществляет самостоятельно, то есть без вмешательства каких – либо вышестоящих органов.

Таким образом, принципы построения системы органов исполнительной власти играют роль целеуказателей в формировании и функционировании таких органов. Именно принципы построения органов исполнительной власти определяют пути развития норм права, являются частью обеспечения личных прав и свобод человека. В результате развития основополагающих идей, правовая система приспособляется к

совершенствованию построения системы исполнительной власти в целом. Зачастую принципы разрешают проблему отсутствия нормы в законодательстве, которая не смогла бы решить проблему в организации и функционировании системы органов исполнительной власти, иными словами, такие принципы создают своего рода опору для органов исполнительной власти, являются обеспечением против принятия волюнтаристских решений, позволяют исключить разногласия, произвести законодательную оценку с точки зрения права в целом.

3.2 Система и структура федеральных органов исполнительной власти, их функциональные особенности

В законодательстве Российской Федерации до настоящего времени, как на федеральном, так и на региональном уровне не существует унифицированного подхода к пониманию системы и структуры органов исполнительной власти. Как уже отмечалось ранее, Конституционный суд Российской Федерации выразил свою точку зрения по поводу соотношения понятий «системы» и «структуры» органов исполнительной власти. Под структурой федеральных органов исполнительной власти, согласно Постановления Конституционного суда Российской Федерации, понимается конкретный перечень всех федеральных органов исполнительной власти, а под системой подразумеваются виды органов исполнительной власти. Тем не менее система и структура федеральных органов взаимосвязаны между собой [45].

Так, например, Ю.Н. Старилов имеет схожую точку зрения, утверждая о том, что под структурой федеральных органов исполнительной власти понимается практически действующая система органов федеральной исполнительной власти. Таким образом, структура федеральных органов исполнительной власти является «надстройкой», которая может периодически меняться в зависимости от условий общественной и

политической жизни [55, с. 509].

В.А. Козбаненко выделяет тот факт, что понятие «система» является более широким по смыслу, чем «структура», так как перечень органов входит в систему федеральных органов исполнительной власти с целью осуществления направлений деятельности исполнительной власти в государстве в целом [30, с. 125-126].

С.Н. Чернов же считает, что структура федеральных органов исполнительной власти представляет собой форму взаимосвязи структурных элементов системы. Стоит также заметить, что автор говорит о том, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти также входят в упомянутую систему [65, с. 125-126].

Система органов исполнительной власти является урегулированной нормами права, внутренне согласованным комплексом различных по своей организационно правовой форме органов. Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [57].

Именно поэтому отсутствие единообразия в толковании данных понятий, приводят к проблеме их объединения в законодательстве отдельных регионов. К примеру, такая проблема существует в законодательстве Самарской и Оренбургской областях, так в преамбуле одного из нормативно-правовых актов Оренбургской области, затрагивающего систему исполнительных органов, утверждается о том, что данный законодательный акт закрепляет систему таких органов, однако содержание упомянутого акта не соотносится с наименованием и преамбулой, потому что в отдельных статьях, система органов исполнительной власти определяется посредством отождествления с их структурой, без уяснения направлений деятельности каждой организационно- правовой формы [62].

Нормативно урегулирует работу отдельно взятого органа

исполнительной власти субъект, которому подконтролен данный орган. Другими словами, глава государства, высший орган исполнительной власти в РФ формирует подзаконный акт о федеральном органе исполнительной власти, который им подчинен.

Основополагающим нормативно- правовым актом при рассмотрении вопроса, затрагивающего термин «структура органов исполнительной власти», является Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», однако в подзаконном акте не уточняется, что понимается под термином структура. В Указе Президента утвержден перечень органов исполнительной власти, поделенный на три блока [60].

К первому блоку относят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Ко второму блоку, федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

К третьему блоку, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Федеральное министерство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, реализующий свои основные направления деятельности по разработке государственной политики и законодательному регулированию в установленной актами главы государства и высшего органа исполнительной власти области применения. Н.А. Игнатюк под министерством понимает органы отраслевого управления, у которых главной задачей является государственное управление [22, с. 134].

К основным направлениям деятельности министерств относят: регулирование и контроль деятельности органов исполнительной власти,

находящихся в ведении министерства, напрямую руководит подведомственными государственными учреждениями, осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. Еще одной немаловажной функцией является нормотворчество, что отличает федеральные министерства от иных органов исполнительной власти.

Говоря о административно- правовом статусе министерства, прежде всего стоит говорить об области, сфере, в которой министерство реализует управление и координацию деятельности. К задачам федерального министерства относятся реализация государственной политики в различных сферах управления [66, с. 50].

На сегодняшний день в России министерства разделяют на две группы:

– министерства, находящиеся под руководством Президента РФ: Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции;

– министерства, находящиеся под руководством Правительства РФ: Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство науки и высшего образования, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство промышленности и торговли, Министерство просвещения, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, Министерство сельского хозяйства, Министерство спорта, Министерство строительства и ЖКХ, Министерство транспорта, Министерство труда и социальной защиты, Министерство финансов, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерство экономического развития, Министерство энергетики.

Под федеральной службой понимается федеральный орган исполнительной власти, реализующий направления деятельности по осуществлению контроля и надзора в установленных в различных областях. Некоторые правоведы условно разделяют федеральные службы по их

функциональным особенностям на несколько видов.

К первому виду относятся службы, непосредственно связанные с национальной безопасностью, обороной Российской Федерации, в основном руководство над такими органами исполнительной власти осуществляет непосредственно глава государства. Некоторые ученые утверждают о том, что федеральные службы указанного вида выражаются в тесной форме взаимоотношений, так как обладают функционалом по принятию нормативной базы, контролю и надзору, управлению государственным имуществом.

Ко второму виду относятся федеральные службы, целью деятельности которых являются именно контрольно- надзорные функции государства.

Отличительной чертой правового статуса федеральной службы является ее направления деятельность, то есть функционал и иерархичность контрольных органов, взаимосвязь с другими государственными органами. Стоит также заметить, что у большей части федеральных служб отсутствуют правотворческие полномочия, что оказывает влияние на реализацию своих функциональных особенностей.

Самостоятельными федеральными службами, руководство деятельностью которыми осуществляет глава государства, являются: Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба войск национальной гвардии РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Высший орган исполнительной власти в РФ осуществляет руководство над: Федеральной антимонопольной службой, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Заключительным звеном системы федеральных органов исполнительной власти является федеральное агентство. Федеральное агентство также выступает федеральным органом исполнительной власти, реализующим в определенной области основные направления деятельности по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, однако не обладают контрольными и надзорными функциями.

Большую часть федеральных агентств закреплены в составе федеральных министерств, однако Президент РФ осуществляет руководство деятельностью за Федеральным архивным агентством, Главным управлением специальных программ Президента РФ, Управлением делами Президента РФ.

В федеральных агентствах руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ относятся: Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство по туризму.

Проанализировав подзаконные нормативно-правовые акты о структуре федеральных органов исполнительной власти можно увидеть тенденцию к уменьшению таких органов. Например, сравнив Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [57] и Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [60] можно говорить об упразднении некоторых федеральных органов исполнительной власти, что прежде всего связано с перераспределением и передачей полномочий другим органам. Ярким примером такой ситуации является Министерство внутренних дел, именно данному органу в 2016 году были переданы полномочия Федеральной миграционной службы.

В настоящее время положение о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти является очень значительным, поскольку

продолжается постепенное введение новых факторов развития системы и структуры таких органов на разных уровнях. За последние десятилетия система и структура федеральных органов часто подвергалась реформированию для увеличения ее роли в совершенствовании государственной и общественной жизнедеятельности. Как подчеркивают многие юристы, нельзя утверждать об идеальности и уникальности современной структуры органов исполнительной власти, потому что у отдельно взятого элемента такой структуры нет утвержденного правового статуса. Кроме того, затрагивая функционал федеральных органов исполнительной власти стоит сказать о неоднозначности и расплывчатости, что приводит к нестабильности и дезорганизации структуры упомянутых органов.

3.3 Проблемы развития исполнительной власти и вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти

До настоящего времени совершенствование государственности неразрывно связано с изменениями в системе государственного управления. Стали проявляться новые перспективы развития как государства в целом, так и его функций, системы взаимоотношений с социумом. Как отмечалось ранее исполнительная ветвь власти предназначена для реализации направлений деятельности по управлению государственными делами. Говоря о принципе разделения властей, который предрасполагает основными идеями и отличительными признаками, стоит также упомянуть о проблемах построения, функционирования и дальнейшего развития системы и структуры органов исполнительной власти. Важное значение на сегодняшний день придается проблемам исполнительно-распорядительного характера, целью решения которых является создание более совершенного исполнительного аппарата, который соотносился бы с условиями

экономической развитости государства.

Трудно сказать о том, что система органов исполнительной власти в России является окончательно сложившейся и действует на постоянной основе. Данный факт прежде всего связан с проведением затянувшейся административной реформы, в результате которой происходят постоянные изменения в количественном составе органов исполнительной власти, в полномочиях и функциях данных органов. Некоторые правоведы отмечают, что нередко такие возникшие изменения нарушают конституционные нормы. Немаловажным аспектом, создающим проблемы в законотворческом и организационном плане, является выведение местного самоуправления из области государственной власти [28, с. 57-59].

Большинство ученых выделяют две основные проблемы развития исполнительной власти в Российской Федерации. Первой, наиболее изученной проблемой является двойственность всей системы исполнительной власти. То есть все полномочия в сфере исполнительной власти разделяют между собой Президент РФ и Правительство РФ. Высший орган исполнительной власти разрешает проблемы финансирования, а глава государства несет политическую ответственность за последствия его работы. Дуализм в системе исполнительной власти ведет к отрицательным последствиям, по мнению правоведов способствует затормаживанию в развитии исполнительной власти и разрушает механизм взаимодействия между органами государственной власти. Более того, отсутствие разделения полномочий между главой государства и Правительством РФ в области издания нормативно-правовых актов содействует появлению пробелов в праве, которые выражаются в несоответствии одних подзаконных актов другим.

Второй проблемой выделяется «противостояние» исполнительной власти в качестве высшего органа исполнительной власти с палатами Федерального Собрания РФ. Суть проблемы скрывается в том, что обе палаты оказывают косвенное воздействие на главу государства, результатом

чего является политический упадок ответственности последних.

Так, например, В.И. Осейчук утверждает о том, что «преимущественное право главы государства практически загораживают полномочия исполнительной, законодательной и судебной ветви власти» [42, с. 8].

Для решения подобных проблем требуется передать Президенту РФ руководство над координационной функцией в системе разделения властей. Глава государства будет обязан следить за координацией деятельности органов исполнительной власти, такого мнения придерживается и С.А. Авакьян, утверждая о том, что в законодательстве России требуется отразить президентскую власть как отдельную форму, либо определить положения Президента в механизме разделения властей [1, с. 45].

В результате развития административной реформы, как было сказано ранее, существует проблема с терминологией в области конституционного права. Так, например, говоря о дальнейшем развитии правовых аспектов системы федеральных органов исполнительной власти, можно столкнуться с тем, что в нормативно-правовых актах нет закрепленного понятия органа исполнительной власти. Говоря о системе и структуре органов власти, стоит сказать о проблеме функциональных особенностей федеральных министерств, служб и агентств. Например, в законодательстве Швейцарии, Италии, Германии закреплен термин административного ведомства, то есть органа исполнительной власти, с точки зрения функционального и организационного подхода.

Проведя анализ современного законодательства и научной литературы, можно утверждать о том, что вопросы о модернизации системы и структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне являются наиболее актуальными. Основными выступают проблемы двойственности системы исполнительной власти и конфронтации исполнительной власти, что выражается в постоянном сдвиге координационных функций на второй план. Очень часто можно заметить, что федеральные органы исполнительной

власти выполняют нехарактерные для себя функции, то есть, в положении о конкретном органе исполнительной власти закреплены одни направления деятельности, а в действительности отдельно взятый орган выполняет и «чужие» полномочия. Причиной таких проблем является постоянно меняющаяся структура органов исполнительной власти.

Основной целью улучшения организационной структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне будет выступать перераспределение вспомогательных функций специализирующим ведомствам, которые создавались бы при федеральных органах исполнительной власти, например, как службы во Франции. К числу таких направлений деятельности можно отнести функции технического, образовательного и сервисного характера. Реорганизация некоторого числа органов положительно скажется на участии в реализации властных полномочий и оказанию услуг государственного характера.

В 2004 году произошло значительное изменение в правовом статусе федеральных органов исполнительной власти, что повлияло на их структуру. Результатом этого стало огромное количество федеральных органов исполнительной власти, около 80 государственных органов, которые выполняют свыше 5000 основных направлений деятельности [59]. После начала развития новой системы федерального аппарата исполнительной власти возникли новые неопределенности, авторы научных публикаций по данному поводу акцентируют внимание на трёхуровневой системе, поскольку ставят все уровни под сомнение.

Так, например, М.А. Краснов утверждает о проблеме смешения критериев разделения и форм реализации основных направлений деятельности, то есть разделение органов исполнительной власти на федеральном уровне поставлена под подозрения из-за огромного количества исключений [35, с. 88-90]. Образцом выступает возобновление в 2007 году государственных комитетов, однако 2008 году они снова были преобразованы. При этом, как отмечалось ранее, при упразднении органа

функции передаются другому органу исполнительной власти, что существенным образом влияет на его деятельность и увеличивает нагрузку.

Стоит также обратить внимание на тот факт, что все разработанные нормативно- правовые акты созданы для укрепления и создания стабильности и устойчивости структуры федеральных органов исполнительной власти, во избежание слишком большого числа обращений к затруднительной процедуре изменения в существующее законодательство [14, с. 18-20].

Конституционный суд Российской Федерации еще в 1999 году признал право устанавливать систему таких органов за главой государства, однако до сегодняшнего дня этот вопрос является актуальным и не решенным до конца [45].

Решением данной совокупности проблем будет выступать принятие Федерального закона «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В научной литературе многие авторы поддерживают такую идею и выступают за принятие такого закона как можно скорее. Принятие такого нормативно-правового акта, прежде всего будет обладать большей юридической силой, чем предыдущие указы Президента РФ, а также это сподвигнет реформированию функциональных особенностей органов исполнительной власти на федеральном уровне. Однако это не единственное решение данной проблемы, необходимо также задуматься о проблемах и перспективах развития нормативно-правовой базы о правовом статусе отдельных органов исполнительной власти.

Наиболее актуальной и массовой проблемой в России конечно же выступает проблема разрастания коррупции и бюрократизма. Рассматривая коррупцию в исполнительной власти, можно назвать несколько факторов, которые способствуют ее развитию.

Во- первых, способствует разрастанию коррупции слишком громоздкая структура органов исполнительной власти. Деятельность органов исполнительной власти в большей степени по сравнению с другими органами

власти подвержена коррупции, так как органы исполнительной власти реализуют функции по управлению материальными, техническими, финансовыми и экономическими ресурсами. Многие авторы подчеркивали в своих работах тот факт, что в структуре федеральных органов исполнительной власти нет такого органа, который следил бы за уровнем, состоянием и предотвращением преступлений коррупционной направленности. Конечно, в большинстве случаев на сегодняшний день значительную роль в аспектах противодействия коррупции является взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с правоохранительными органами. Однако правоохранительные органы занимаются не только расследованием коррупционных преступлений, именно поэтому их работа в данной сфере носит не столь результативный характер. Прежде всего это можно охарактеризовать тем, что в правоохранительных органах не хватает квалифицированных специалистов, которые понимают сущность коррупционных деяний. Как показывает практика многих лет, уровень коррупции пусть и небольшими темпами, но все же увеличивается, в то же время правоохранительные органы не могут полноценно справиться с этой проблемой, поэтому многие авторы утверждают о создании специализированного органа исполнительной власти по борьбе с коррупцией, что поспособствует уменьшению функциональной нагрузки на другие органы власти. На данный момент в структуру входит большое количество органов исполнительной власти, что создает значительную трудность для правоохранительных органов в борьбе с коррупцией.

Во-вторых, огромное количество законов и принятых на их основе подзаконных актов, способствует разрастанию бюрократии и коррупции. В качестве подтверждения можно привести слова древнегреческого историка Публия Тацита, который утверждал: «Чем больше в государстве коррупции, тем больше законов». В России постоянно умножается число нормативно правовых актов, связанных с исполнительной властью и не только. Однако

это не всегда влечет за собой положительные последствия. В связи с тем, что увеличивается число нормативно-правовых актов, параллельно увеличивается и число граждан, которые не успевают ознакомиться с вновь появившейся законодательной базой, что приводит к правовой неграмотности населения. Правовая неграмотность населения является одной из основополагающих причин разрастания бюрократии и коррупции. А.В. Малько в своих работах повествует о том, что «с каждым годом увеличиваются потоки юридической информации, которая не всегда структурирована и согласованна», именно поэтому требуется повышение качества законодательного регулирования на региональном и федеральном уровне осуществления исполнительной власти и создание условий для устранения пробелов в системе законодательных актов, затрагивающих органы исполнительной власти, исполнительную власть в целом [34, с. 25].

Вопрос о количественном составе Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти по сегодняшний день является наиболее актуальным и проблемным. Рассматривая персональный состав Правительства РФ, можно утверждать о том, что у председателя Правительства десять заместителей, при этом большинство иностранных государств такого себе не позволяет. В то же время в состав Правительства РФ входит двадцать один федеральный министр, что тоже является довольно таки большим числом. К примеру, в Финляндии Государственный совет состоит из премьер-министра и не более чем 19 министров, в Германии в состав Правительства входят: Федеральный канцлер, вице канцлер (министр финансов), и 14 министров. В Правительстве РФ работает свыше 170 заместителей федеральных министров, с течением времени их число постоянно увеличивается, что на взгляд многих ученых-юристов негативно скажется в дальнейшем на развитии исполнительной власти в целом. Например, глава Минэкономразвития может иметь до 14 заместителей, в Минфине 12 заместителей, проводя сравнительный анализ, можно смело говорить, что это очень большое число, к примеру, в США всего лишь 3

заместителя в Минфине. При избыточном числе заместителей контроль и организация деятельности органа не носит столь эффективного характера, однако при их «дефиците» основной руководитель просто не успевает принимать организационные решения.

Хотя, в 2020 году актуальность данной проблемы вышла на действительно высокий уровень, и Михаил Мишустин подписал соответствующий нормативно-правовой акт, который ограничит максимальное число заместителей руководителей федеральных органов. Уже с 1 января 2021 года 45 министерств и ведомств сократят количественный штат, в результате таких изменений планируется сократить около 40 заместителей. Например, в Минфине станет на 2 заместителя меньше, в Министерстве строительства и ЖКХ всего планируется 5 заместителей.

Большинство политологов считают, что такие изменения в результате оптимизируют структуру и штат работников органов исполнительной власти, при этом финансовые средства и бюджетные ассигнования, которые получали соответствующие заместители, после сокращения удержатся в определенных органах исполнительной власти в целях модернизации структуры материального стимулирования служащих.

Существует и ряд других проблем, связанных с выполнением исполнительно-распорядительных функций в государстве, например, обширной выступает проблема отсутствия единства исполнительной власти в государственной системе. Для решения данных вопросов требуется разработка комплекса мер, которые будут подталкивать к повышению прозрачности и эффективности системы государственного управления.

В конечном счете, стоит сказать о важности решения проблемы развития органов исполнительной власти Российской Федерации, потому что это будет создавать устойчивость процесса развития и обеспечения их полномочий, а также потребность в скором времени решения значимых вопросов, касающихся компетенции упомянутых органов и увеличения функционала в экономической, политической областях общественной жизни.

Заключение

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать выводы о процессе становления исполнительной власти, о проблемах её развития и путей совершенствования системы и структуры органов исполнительной власти, об общей характеристике конституционно-правовых основ исполнительной власти в Российской Федерации.

Стоит начать с того, что становление исполнительной власти в России – это исторически длительный процесс, который вызван целым рядом причин. Историю становления исполнительной власти в России принято разделять на этапы. Первый этап соотносится с образованием Древнерусского государства, данный этап послужил основой формирования первых структур исполнительной власти, последующие этапы становления и развития органов исполнительной власти характеризуются развитием первоначальных административных органов, постоянным совершенствованием системы управления. Система органов исполнительной власти постепенно к середине 19 века стремительно развивается, создаются так называемые «министерства». Многие историки и правоведы называют создание восьми министерств исходной точкой в развитии и становлении органов исполнительной власти. После создания органов потребовалась разработка нормативно-правовой базы, принималось огромное количество законов, связанных с организацией исполнительной власти в государстве. Следовательно, система органов исполнительной власти и нормативно-правовая база с 1802-1905 годы претерпели существенные изменения и приобрели новые темпы развития. Характеризуя историю развития и становления органов исполнительной власти, можно утверждать, что на всей продолжительности, начиная с 9 века и по сей день система органов исполнительной власти и нормативно-правовая база кардинально менялась, вместе с тем, менялись и функциональные особенности органов. Основы таких перемен послужили главным фактором в становлении современной

системы исполнительной власти Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о понятии, признаках и видах органов исполнительной власти можно сказать о том, что существуют теоретические и практические проблемы. Во-первых, существует проблема толкования термина «орган исполнительной власти», так как определение не закреплено ни в одном нормативно-правовом акте, принятом на территории Российской Федерации, в свою очередь на всем протяжении времени, учеными упомянутый термин трактуется по-разному. Принято выделять несколько признаков, которые, как правило, характеризуют термин «орган исполнительной власти», к ним относится то, что орган исполнительной власти является государственным учреждением, наделен полномочиями государственно-властного характера, имеет собственную структуру, наделен административной правосубъектностью, имеет право издавать нормативно-правовые акты исполнительно-распорядительного характера. Также существует проблема разграничения понятий «орган исполнительной власти», «исполнительные органы», «органы государственного управления».

По результатам проведенного во второй главе анализа, установлено, что, во-первых, исполнительная ветвь власти самостоятельна и занимает особое место в системе разделения властей, так как органы исполнительной власти прежде всего наделены большим объемом полномочий, связанным с проявлением административного воздействия на объекты управления. Анализируя соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть», можно сделать вывод о том, понятие «государственное управление» является более широким, потому что исполнительная власть осуществляется в рамках государственного управления.

Во-вторых, стоит сказать о столь существенной роли главы государства в деятельности органов исполнительной власти. Стоит выделить тот факт, что Президента РФ нельзя отнести ни к одной из ветвей власти, так как он, реализуя свои полномочия возвышается над всеми ветвями власти. Глава

государства играет ключевую роль в формировании органов исполнительной власти и наделен широким кругом полномочий в сфере её организации. Стоит также отметить, что Президент осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, которые касаются вопросов безопасности государства, внешней разведки, внутренних дел, юстиции и других. Таким образом, Президент РФ оказывает особый спектр влияния на органы исполнительной власти и на исполнительную власть в целом, но не возглавляет её.

В-третьих, рассматривая конституционно-правовой статус различных органов государственной власти особое внимание уделяется Правительству РФ, как высшему органу исполнительной власти. При рассмотрении конституционно-правового статуса высшего органа исполнительной власти в РФ стоит обратить внимание на нормы, которые регулируют порядок формирования и отставки, сроков полномочия, нормы, регламентирующие компетенцию правительства и нормы, упорядочивавшие деятельность Правительства РФ. Подытожив, можно утверждать, что Правительство РФ возглавляет систему органов исполнительной власти, создает потребность изучения взаимосвязей с Президентом РФ, с парламентом и судебными органами, а также органами исполнительной власти субъектов РФ, которые совместно с федеральными органами исполнительной власти составляют единую систему. Говоря о конституционно-правовом статусе органов исполнительной власти субъектов РФ стоит выделять несколько видов норм. Во-первых, это нормы, позволяющие показать место и роль таких органов в единой системе, во-вторых, нормы, непосредственно связанные с правами и обязанностями, компетенцией и полномочиями таких органов, в-третьих, нормы, касающиеся предмета ведения органов исполнительной власти субъектов РФ, в-четвертых, взаимодействие с органами государственной власти и федеральными органами исполнительной власти. Исходя из этих норм, под органом исполнительной власти субъекта понимать вид органа государственной власти, который в свою очередь является обособленной

структурой частью в системе органов исполнительной власти в РФ, обладающий и реализующий исполнительную и распорядительную деятельность субъекта РФ в рамках своей компетенции, наделенного государственно-властными полномочиями, тесно связанного с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, законодательных органов субъекта РФ и органами местного самоуправления. Важным фактором является то, что система органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается регионами самостоятельно, данный принцип закреплён в федеральном законодательстве.

В заключительной главе работы, рассмотрена структура и функции федеральных органов исполнительной власти, принципы построения системы органов исполнительной власти и детально изучены проблемы развития исполнительной власти и вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти.

Конституционный суд РФ высказал свою точку зрения, касаясь вопроса о соотношении понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти можно говорить, что под системой понимаются виды органов исполнительной власти, а под структурой – конкретный перечень таких органов.

Говоря о принципах построения системы органов исполнительной власти, стоит отметить, что основополагающие идеи являются целеуказателями в формировании и функционировании таких органов, именно они определяют пути развития норм права, которые обеспечивают права и свободы граждан. Также принципы разрешают проблему отсутствия нормы в законодательстве, которая не смогла бы решить проблему в организации и функционировании системы органов исполнительной власти, иными словами, такие принципы создают своего рода опору для органов исполнительной власти, являются обеспечением против принятия волюнтаристских решений, позволяют исключить разногласия, произвести законодательную оценку с точки зрения права в целом. В результате

развития основополагающих идей, правовая система приспособляется к совершенствованию построения системы исполнительной власти в целом.

Изучая вопрос, касающийся системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, стоит сказать о совершенствовании факторов развития органов на разных уровнях. За последние годы система и структура часто подвергалась реформированию, неоднократно менялась нормативно-правовая база, затрагивающая структуру органов исполнительной власти, именно поэтому многие учены подчеркивают, что нельзя утверждать об идеальности и уникальности современной структуры органов исполнительной власти. Кроме того, функциональные особенности таких органов неоднозначны и расплывчивы, что порой приводит к нестабильности и дезорганизации структуры органов исполнительной власти.

Затрагивая вопрос о проблемах развития и совершенствования исполнительной власти, можно выделить факт того, что на сегодняшний день особое значение придается проблемам исполнительно-распорядительного характера, целью решения которых является создание совершенного исполнительного аппарата, который был бы полностью согласован с экономической ситуацией. Трудно говорить о том, что на сегодняшний день система исполнительной власти в Российской Федерации является полностью сложившейся и постоянной. Упомянутый факт связан с проведением затянувшейся административной реформы, где в итоге происходят постоянные изменения в количественном составе органов, в функциональных особенностях, что нередко нарушает конституционные нормы.

Учеными принято выделять две проблемы в развитии исполнительной власти. Первой выступает проблема двойственности всей системы исполнительной власти, суть проблемы заключается в том, что все полномочия в данной сфере разделены между Президентом РФ и Правительством РФ. В результате чего происходит «застой» в развитии

исполнительной власти, кроме того нарушается взаимодействие между органами власти. Второй проблемой принято выделять «противостояние» между высшим органом исполнительной власти с парламентом. Сущность данной проблемы заключается в том, что обе палаты оказывают косвенное воздействие на главу государства, результатом чего является политический упадок последнего.

Решением таких проблем станет передача главе государства руководство над координационной функцией в системе разделения властей, то есть Президент РФ будет следить за координацией деятельности органов исполнительной власти.

Постоянно меняющаяся структура органов исполнительной власти способствует зарождению проблемы двойственности системы исполнительной власти и конфронтации, что выражается в постоянном сдвиге координационных функций на второй план, то есть зачастую органы исполнительной власти выполняют нехарактерные для себя функции. Решением для модернизации структуры органов исполнительной власти может быть перераспределение вспомогательных функций специализирующим ведомствам, например, как во Франции, такие функции выполняют службы.

Существует также проблема смешения критерия разделения и форм реализации функций, то есть разделение органов исполнительной власти на федеральном уровне сомнительна из-за большого числа исключений. Ярким примером является возобновление в 2007 году государственных комитетов, и преобразование их в 2008 году, при этом при упразднении органов его функции передаются к другому органу и тем самым увеличивают нагрузку.

Решением данной совокупности проблем будет выступать принятие Федерального закона «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В научной литературе многие авторы поддерживают такую идею и выступают за принятие такого закона как можно скорее. Принятие такого нормативно- правового акта прежде всего

будет обладать большей юридической силой чем предыдущие указы Президента РФ, а также это сподвигнет реформированию функциональных особенностей органов исполнительной власти на федеральном уровне. Однако это не единственное решение данной проблемы, необходимо также задуматься о проблемах и перспективах развития нормативно- правовой базы о правовом статусе отдельных органов исполнительной власти.

Отдельной проблемой выступает проблема развития коррупции и бюрократизма в сфере исполнительной власти. Во-первых, разрастанию коррупции громоздкая структура органов исполнительной власти, во-вторых, огромное количество законов и принятых на их основе подзаконных актов способствует развитию данных явлений. С увеличением уровня нормативно- правовой базы повышается уровень правовой безграмотности, это прежде всего связано с тем, что граждане попросту не успевают ознакомиться с вновь принятым законодательством.

Наиболее проблемным выступает вопрос о количественном составе высшего органа исполнительной власти и других органов исполнительной власти. Анализируя персональный состав Правительства РФ, можно говорить о большом количестве заместителей и федеральных министров, при том, что иностранные государства не позволяют себе такого. Однако данная проблема в 2020 году вышла на высокий уровень и Михаил Мишустин предпринял соответствующие действия на ограничение максимального числа заместителей руководителей федеральных органов. Политологи считают, что такие изменения оптимизируют структуру и штат сотрудников органов исполнительной власти, при этом финансирование удержится в определенных органах исполнительной власти в целях улучшения структуры материального стимулирования служащих.

В результате, стоит сказать о сущности решения проблемы развития исполнительной власти, так как это в дальнейшем поспособствует созданию устойчивости процесса развития и обеспечения полномочий, увеличению функционала в экономической, политической областях, что положительным

образом воздействует на общественную жизнь.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. -М.: РЮИД, «Сашко», 2000. – 528 с.
2. Авакьян, С.А. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А.Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2014. - 596 с.
3. Агаев М. Президентская власть в системе государственной власти. М.: Норма, 1994.– 23 с.
4. Административное право : Альбом схем : Учеб. пособие для образоват. учреждений по специальности 021100 - юриспруденция / Моск. акад. МВД России; [А. П. Коренев, Д. Ф. Богатов]. - М. : Щит-М, 2001. - 171 с.
5. Административное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Н. Ф. Попова. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 341 с.
6. Алебастрова И.А. и др. Конституционное право зарубежных стран: М.: Волтерс Клувер, 2006 – 262 с.
7. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. — 608 с.
8. Ашаев Д. С. Исполнительные полномочия Президента России и их место в системе разделения властей // Федерализм. 2003. № 1. С. 153–172.
9. Баглай М.В Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М., 2004. — 832 с.
10. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.
11. Бачило И.Л Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. Бачило И.Л. - М.: Юристъ, 1998. – 432 с.

12. Безруков, А. В. Роль Президента России в механизме реализации конституционных принципов федерализма, единства государственной власти и разделения властей / А. В. Безруков // Политика и общество. - 2013. - № 3 (105). - С. 263-269.
13. Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. – 305 с.
14. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 18–20.
15. Волков А.М., Лютягина Е.А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 19 – 22.
16. Гончаров В.В. Место и роль института Президента РФ в системе исполнительной власти в стране // Юридический мир. - М.: Юрист, 2010, № 3 (159). - С. 55-60.
17. Григорьева С.В. Современный подход к понятию «исполнительная власть» в РФ / С.В. Григорьева // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2019. № 22. С. 282-287.
18. Грязнова А.Г., Маркина Е.В., Седова М.Л. и др. Финансы: учебник /Грязнова А.Г., Маркина Е.В., Седова М.Л. и др.; под ред. Грязновой А.Г., Маркиной Е. В. - 2-е изд., перераб. и доп. — М.,2012. — 496 с.
19. Давыдов К.В., Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. Монография — М.: NOTA BENE, 2010. — 390 с.
20. Демидов, М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. – С. 32-36.
21. Ежов М.В. История государственного управления России. Ч 1. IX

век – начало XX века: учебное пособие. – СПб: Изд-во СПбУЭФ, 1996. – 104 с.

22. Игнатюк, Н. А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации / Н. А. Игнатюк. – М. : Издательство Юстицинформ, 2003. – 173 с.

23. Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие. СПб. : Питер, 2008. - 395 с.

24. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / Автономов А.С., Бачило И.Л., Бондаренко А.А., Гришковец А.А., и др.; Отв. ред.: Хаманева Н.Ю. - М.: Новая правовая культура, 2004. - 568 с.

25. Исполнительная власть в Российской Федерации : [монография] / В.А. Зимин ; Самар. гос. пед. ун-т, Саратов. гос. ун-т. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - Самара : Науч.-техн. центр, 2005. - 336 с.

26. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И.; Под ред.: Бобылев А.И. - М.: Издат. дом «Право и государство», 2003. - 304 с.

27. История государства и права России: Учебник / Исаев И.А. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. — 797 с.

28. Калинина Л.Е. Анализ структуры федеральных органов исполнительной власти // Современное право. 2009. № 3. С. 57–59.

29. Кешикова Н.В. Развитие порядка формирования государственных органов // Современные проблемы права, экономики и управления: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, май 2010 г. Иркутск, 2010. С. 87-91.

30. Козбаненко, В. А. Правовые основы государственного управления. Общая часть : Учебное и научно-практическое пособие / В. А. Козбаненко, Г. С. Гуревич. – М. : Издательство ГУУ, 2002. – 234 с.

31. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. - 784 с.
32. Конституционное право Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 536 с.
33. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
34. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / Разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. – М.: МГЭИ, 2011. – 34 с.
35. Краснов М.А. К оценке первого этапа административной реформы // Реформы и право / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2006. С. 88–90.
36. Кузякин С.В., Кузякин Ю.П. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие для бакалавров / С.В. Кузякин, Ю.П. Кузякин. – Одинцово : АНОО ВО ОГУ, 2015. – 228 с.
37. Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2008, № 1. - С. 2-11.
38. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2015. – 519 с.
39. Мулукаев Р.С. История отечественного государства и права : учебник. - М. : Юнити-Дана, 2015. – 703 с.
40. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3-10.

41. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Макосейчук Т.М. - Челябинск, 2004. - 222 с.

42. Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право.- 2006. - № 5.- С. 6-11.

43. Особенности публичного управления в современной России : монография / [О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко и др.] ; под общ. ред. проф. Т. М. Резер. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. — 154 с.

44. Попов Л. Л. , Мигачев Ю. И. , Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Попова Л. Л. - М. : норма: Инфра-М, 2011. - 319 с.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации от 8 февраля 1999 г. № 6, ст. 866.

46. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»// Сборник законодательства РФ от 7 июня 2004 г. № 23, ст. 2313.

47. Правительство Российской Федерации : [монография] / [Е. А. Юртаева и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. - М. : Норма, 2005. - 607 с.

48. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Опрятков В.И. - Воронеж, 2006. - 242 с.

49. Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Институт государства и права РАН; Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. - 2-е

изд., пересмотр. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. - 816 с.

50. Система источников русского права X-XVIII вв. [Текст] : монография / [Ельчанинова О. Ю., Оспенников Ю. В., Ромашов Р. А., Ютяева Л. Е. ; под общ. ред. Ю. В. Оспенникова]. - Самара : АСГАРД, 2014. - 427 с.

51. Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебное пособие / С.М. Жукова.– Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018. – 106 с.

52. Система органов исполнительной власти республик-субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Шумков Д.В. - М., 1999. - 24 с.

53. Смирнов В.А. Приказы - органы исполнительной власти в период сословно -представительной монархии в России (конец XVI -начало XVIII в.) / Вопросы региональной экономики. /Научный журнал. - 2010. - № 2. – 103 с.

54. Снежко О. А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. –2005. – № 2 (51). - С. 13-19.

55. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М., 2002. — 728 с.

56. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 мая 1996 г. № 22, ст. 2663.

57. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ от 15 марта 2004 г. № 11, ст. 945.

58. Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных

органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ от 4 июля 2005 г. № 27, ст. 2730.

59. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ от 19 мая 2008 г. № 20, ст. 2290.

60. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ № 4, 27 января 2020 г. Ст. 346.

61. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации [Текст] / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1998. - № 4/5. – С. 36-46.

62. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: закон Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ // Южный Урал. – 2000. - № 243. – 22 декабря.

63. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 18 октября 1999 г. № 42, ст. 5005.

64. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 9 ноября 2020 г. № 45, ст. 7061.

65. Чернов, С. Н. Административное право России Петрозаводск : учебник / С. Н. Чернов. - Петрозаводск. : Издательство ПетрГУ, 2004. – 284 с.

66. Четверина, А. В. Компетенция федеральных министерств / А. В. Четверина // Административное право. – 2005. - № 4. – С. 48-51.

67. Юриспруденция: разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. В.М. Герасимова, Б.П. Елисеева, А.Г. Шорникова. М., 2002.- 238 с.