

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

Институт права
Кафедра «Теория государства и права»

40.03.01 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки, специальности)
Государственно-правовой
(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Система и структура федеральных органов исполнительной власти»

Студент

Э.Н. Вахитов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Теория государства и права» к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2016

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

Институт права
Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой «Теория государства и
права» _____
_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)
« ____ » _____ 201_ г.

ЗАДАНИЕ
на выполнение бакалаврской работы

Студент Вахитов Эдгар Наильевич

1. Тема «Система и структура федеральных органов исполнительной власти» _____
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 18 мая 2016 г.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ от 12.12.1993 г. с учетом внесенных поправок от 21.07.2014 №11 ФКЗ, Указ президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2012. № 21. ст. 2023), ФЗ от 06.10.1999 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». ФКЗ от 17.12.1997 г. №2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации».
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):
Глава 1. Понятие, система и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, Глава 2. Структура федеральных органов исполнительной власти.
6. Дата выдачи задания «21» октября 2015г.

Руководитель бакалаврской работы _____ А.В. Моисеев
(подпись) (И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению _____ Э.Н. Вахитов
(подпись) (И.О. Фамилия)

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

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)

« ____ » _____ 201_ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Вахитова Эдгара Наильевича

по теме «Система и структура федеральных органов исполнительной власти»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	До 23 октября 2015 г.	21.10.2015	выполнено	
Подбор библиографии	До 18 декабря 2015 г.	14.12.2015	выполнено	
Глава 1	С 15 января 2016 г. по 15 марта 2016 г.	20.01.2016	выполнено	
Глава 2		24.02.2016		
Глава 3		09.03.2016		
Введение	До 30 марта 2016	30.03.2016	выполнено	
Заключение	До 15 апреля 2016	15.04.2016	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	До 1 мая 2016 г.	01.04.2016	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	Не позднее 20 мая 2016г.	18.05.2016	выполнено	

Руководитель бакалаврской работы _____
(подпись)

_____ А.В. Моисеев
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению _____
(подпись)

_____ Э.Н. Вахитов
(И.О. Фамилия)

Аннотация

Бакалаврская работа на тему «Система и структура федеральных органов исполнительной власти» содержит 66, страниц. 35 источников.

Объектом исследования является общественные отношения, направленные на регулирование и организацию деятельности системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Предмет исследования – конкретные нормы действующего законодательства, отражающего основные тенденции развития современной системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Цель работы – проведение теоретико-правового исследования системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, как одного из ключевых институтов политико-административного управления в механизме российского государства.

В ходе выполнения работы подробно рассмотрены понятие, признаки федеральных органов исполнительной власти, организационно-правовые основы её построения.

В ходе исследования можно сделать вывод, что, несмотря на некоторые неопределенности, имеющиеся в Конституции РФ, в России успешно сосуществуют два главных органа исполнительной власти - Президент и Правительство.

Одним из предложений по итогам исследования федеральных органов исполнительной власти в России можно назвать уточнение функций и сфер влияния Правительства и Президента Российской Федерации.

Таким образом, все выше изложенное обуславливает актуальность темы настоящей бакалаврской работы – «Система и структура федеральных органов исполнительной власти»

Содержание

Введение.....	6
Глава 1. Понятие, система и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти	8
1.1. Понятие, признаки и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти.....	8
1.2. Организационно-правовые основы построения системы федеральных органов исполнительной власти	20
Глава 2. Структура федеральных органов исполнительной власти	34
2.1. Правительство РФ	34
2.2. Федеральные министерства	44
2.3. Другие федеральные органы исполнительной власти	52
Заключение	61
Список используемых источников.....	63

Введение

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила в качестве принципа конституционного строя разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Исполнительная власть является одной из самостоятельных и независимых властей и представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами.

Актуальность исследования бакалаврской работы обусловлена тем, что исполнительная власть является важным элементом в системе управления современных государств и во многом именно она определяет характер взаимодействия государственной власти и общества внутри страны и модель поведения государства. Исполнительная власть является одной из самостоятельных и независимых властей и представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконодательного регулирования, полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также законодательные полномочия, и систему государственных органов. Достижение ключевых целей государственного управления напрямую зависит от эффективной деятельности системы исполнительной власти и, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти.

Объектом бакалаврской работы является общественные отношения, связанные деятельностью федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Предмет исследования – конкретные нормы действующего законодательства, регулирующие основные тенденции развития современной системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Теоретико-правовой анализ организации системны и структуры исполнительных органов Российской Федерации по действующему

законодательству Российской Федерации – составляет цель бакалаврской работы.

Для достижения этой цели в работе поставлены следующие задачи:

- проанализировать место и роль исполнительной власти в системе разделения властей, определить понятие и признаки исполнительной власти Российской Федерации, её правовые основы деятельности;

- рассмотреть организационно - правовые основы построения системы федеральных органов исполнительной власти;

- исследовать структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Методологической основой исследования бакалаврской работы послужили различные методы научного познания, в частности, системно-структурный, структурно-функциональный, нормативный, дедуктивный и другие. Системно-структурный и структурно-функциональный методы использовались при анализе системы федеральных органов исполнительной власти.

Бакалаврская работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. В первой главе раскрыты понятие, признаки и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, организационно-правовые основы построения системы федеральных органов исполнительной власти. Во второй главе раскрыта структура федеральных органов исполнительной власти.

Глава 1. Понятие, система и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти

1.1 Понятие, признаки и правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти

Государственная власть в Российской Федерации определена Конституцией РФ.

В ст. 10 Конституции РФ констатируется: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной судебной власти самостоятельны».

Государственная власть - это такая организация деятельности государственных и гражданских институтов, при которой власть в Российской Федерации делится на законодательную власть, которую возглавляет Федеральное Собрание Российской Федерации, исполнительную власть, которую возглавляет Правительство Российской Федерации и судебную власть, состоящую из Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ. Специфика в том, что она имеет комплексный, совокупный характер и осуществляется разно профильными органами, объединёнными общей целевой установкой – единой и целостной государственной властью. Все эти ветви власти самостоятельны, но они самостоятельны только в пределах тех функций и полномочий, которыми эти ветви власти наделены. В п. 3 ст. 11 Конституции РФ сказано, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации...» осуществляется Конституцией РФ, а разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется еще, кроме Конституции РФ, Федеративными и иными договорами.

Каждый орган исполнительной власти имеет определенную организационную структуру и штаты. Структура органа исполнительной власти - это совокупность определенным образом расположенных его составных частей. В данном случае понятие «совокупность» означает, что внутренняя организация органа выступает в качестве системы, которая охватывает как организационно обособленные звенья органа исполнительной власти, так и отношения между ними. Следовательно, структура представляет собой единство относительно изолированных частей органа исполнительной власти, находящихся между собой в зависимости и соподчиненности, форму не только этих частей органа (отдельных должностей, групп отделов, управлений, департаментов и т.д.), но и способов, процессов их сочетания и взаимодействия (порядок соподчинения, взаимное расположение, характер зависимости и т.д.)¹.

В статье 5 п.3 Конституции Российской Федерации говорится о единстве системы государственной власти в стране, в статье 77 речь идёт о единой системе исполнительной власти в стране, в статье 112 п.1 сказано о сроке назначения предложения о структуре органов исполнительной власти. Вместе с тем системно-структурного, а также функционального представления об исполнительной власти как самостоятельной ветви власти в Конституции Российской Федерации нет.

Следовательно, правовые основы образования и организация деятельности органов исполнительной власти закреплены нормами Конституции Российской Федерации (статьи 10 и 11), предмет ведения и полномочия закреплены в главе 6 Конституции РФ и в Федеральном Законе «О Правительстве РФ»².

Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

¹ Братановский С.Н. Административное право: Учебник. Директ-Медия, 2013. с.77.

² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) "О Правительстве Российской Федерации"

Причем ч. 1 ст. 110 Конституции РФ гласит: «Исполнительная власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». На самом деле федеральная исполнительная власть не сводится только к Правительству РФ. В эту систему включаются и иные федеральные органы исполнительной власти. Это положение корректируется в Федеральном конституционном законе 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», которое определяет Правительство как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти – структурное подразделение государственного аппарата, создаваемое для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью исполнения закона, регулирования различными сферами общественной жизни.

Более четко система федеральных органов исполнительной власти регулируется актами Президента РФ об этой системе. Практически каждый раз, когда прежнее Правительство Российской Федерации уходит в отставку и формируется новое, система федеральных органов исполнительной власти претерпевает изменения. Однако возможны и специальные реформы исполнительной власти³.

В российском законодательстве не содержится определение понятия органа исполнительной власти. В научной литературе по-разному даётся определение понятия органа исполнительной власти.

Профессор Коротец И.Д. определяет исполнительную власть как «один из основных видов государственной власти, обеспечивающих реализацию принятых законодательной властью законов и иных нормативно-правовых актов на всей территории страны. Это не значит, что исполнительная власть носит подчинённый законодательной власти характер. Они независимы и в то же время взаимосвязаны друг с другом. Специфика положения исполнительной власти и её органов в государстве такова. Что она находится непосредственно в

³ Конституционное право России: Учебный курс. - В 2 т.Т.2. - М.: Юрист, 2005. - 749., с.656

гуще народных интересов, поэтому обязана широко. Подвижно, оперативно реагировать на народные потребности и интересы».

Бачило И.Л. определяет исполнительную власть как «ветвь государственной власти, выраженную системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства Российской Федерации и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распределительного характера».

Также по мнению И.Л. Бачило, в настоящий период особую важность приобретает проблема организации инфраструктуры органов исполнительной власти и системно-функционального анализа организации деятельности органов исполнительной власти с учетом ее профилей и срезов в государственном устройстве, где исходным базовым параметром являются систематизированные и легализованные законом функции государственного управления⁴.

Однако наиболее полное определение, выглядит следующим образом: «Орган исполнительной власти - это организация, которая, являясь частью государственного аппарата. Она имеет свою структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом. Использует определенные методы в работе, наделена правом выступать по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества»⁵.

Исполнительная деятельность - это деятельность, направленная на исполнении закона и претворяя его в жизнь.

⁴ Бачило И.Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5(125). С. 135 - 145.

⁵ Знаменщиков Р.В. Система федеральных органов исполнительной власти: понятие, особенности и проблемы // Современное состояние и проблемы развития российского законодательства: материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2010. - С. 39-41

Для исполнительной власти характерны следующие положения, которые помогут раскрыть понятие органов исполнительной власти:

- исполнительная власть в Российской Федерации представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации. Которая, по Конституции РФ взаимодействует с законодательной и судебной ветвями власти. Разделение властей в РФ не является абсолютной и независимой, они все взаимосвязаны;

- исполнительная власть самостоятельна, но только в рамках своей компетенции. Функции исполнительной власти РФ связаны с практическим исполнением законов РФ в общегосударственном масштабе, для этой цели используется определенная часть государственно властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей, т.е. исполнительную власть можно характеризовать как отдельную подсистему в рамках системы единой государственной власти или ее механизма;

- исполнительная власть в РФ есть элемент единой государственной власти и не является отдельным видом государственной деятельности. Это вид деятельности не сама власть, а лишь форма её воплощения, т.е. исполнительная власть — это не исполнительная деятельность. Власть- это сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности, это категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно властной деятельности;

- исполнительная власть выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительная, её принципиальное качество и назначение. Для исполнительной власти характерно её прямое исполнение требований законодательства РФ, прежде всего в целях обеспечения нормальной жизнедеятельности всего населения, организации

высокоэффективной работы всех находящихся под её управлением объектов экономики, культуры, жизнедеятельности и т.п;

Статья 77 Конституции РФ не даёт ответ о том, что единая система органов исполнительной власти и есть сама исполнительная власть. Она получает свое выражение в практической деятельности органов исполнительной власти;

- исполнительная власть в Российской Федерации характеризуется тем, что в её непосредственном распоряжении находятся все основные атрибуты государственной власти. В нее входят: финансы, стратегические средства коммуникации, армия. Наряду с ними национальная гвардия полиция, и др.;

- в процессе реализации исполнительная власть выступает как организованный институт, так как организация есть не что иное, как внутренняя упорядоченность, согласованное взаимодействие относительно самостоятельных частей целого (например, субъектов управления, управляемых и др.), т.е. то, что составляет сущность управления. Организованность означает: это, во-первых, весь механизм исполнительной власти практически организует исполнение федеральных законов, а во-вторых, этот механизм должен быть сам соответствующим образом организован, т.е. организованность обеспечивает упорядоченность управленческой работы.

Приведённый анализ даёт необходимую основу для понимания вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления.

Для федеральных органов исполнительной власти характерны следующие признаки.

Первый признак федерального органа исполнительной власти РФ состоит в том, что его высшим звеном (подсистемой) является Правительство РФ, коллегиальный орган, осуществляющий свои исполнительно-распорядительные функции, в основном, в форме коллегиального принятия постановлений Правительства РФ, которые являются нормативно-правовыми актами по предметам ведения и в объеме компетенции Правительства РФ и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Аналогично

правительства и администрации осуществляют свою деятельность на уровне субъектов РФ.

Статья 113 Конституции РФ также наделяет принципом единоначалия в определении основных направлений деятельности Правительство РФ как высшего исполнительного органа государственной власти, определяемых Председателем Правительства РФ. Председатель Правительства РФ организует работу Правительства РФ. Однако способы и пути решения жизненно-важных проблем по определенным направлениям принимаются коллегиально в форме нормативных постановлений Правительства РФ. Аналогично в целом реализуется принцип единоначалия и коллегиальности в государственном управлении и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Второй признак федеральных органов исполнительной власти, касается предмета ведения, порядка принятия административно-правовых актов, его границ. В одном случае административно-правовые акты принимаются на основании Конституции РФ, Федеральных Законов, нормативных указов Президента РФ. В другом случае органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения субъекта РФ в соответствии с ст. 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государственной власти и принимают свои решения на основании норм Конституций республик в составе России и норм Уставов субъектов РФ, а также иных законов субъектов РФ. Если существует правовая коллизия между Федеральным законом и законом субъекта РФ, то в соответствии пунктом 6 статьи 76 Конституции РФ, вне пределов ведения РФ (п. 4. ст. 76) действует нормативно-правовой акт субъекта РФ, что также не способствует укреплению целостности функционирования системы исполнительной власти РФ. Так, например, слишком общий способ правового регулирования общественных отношений или недостаточный объем правовых положений не способны привести к должному, необходимому состоянию правовых отношений. Установления материальных правовых норм, прав и обязанностей сторон явно недостаточно для полноценного правового регулирования общественных отношений, так как оно не способно определить

процедуру, порядок их реализации. Для этого необходимо принятие определенных процессуальных положений, которые бы детализировали правила реализации материальных норм.

Закон «необходимого разнообразия» обуславливает наличие ряда взаимообусловленных закономерностей, в частности оптимальности, сохранения внутреннего динамического равновесия (гомеостаза), закономерность самосохранения.

Анализ системы правовых актов органов исполнительной власти позволяет отчетливо увидеть действие данной закономерности. В настоящее время общее количество видов правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, установленное нормативно (приказы, распоряжения, постановления, правила, инструкции, положения), не отвечает требованиям современных реалий. Система правовых актов стремится оптимизировать данный перечень путем использования только тех видов правовых актов, которые в действительности являются подходящими для целей и задач, стоящих перед органами исполнительной власти. Исследование правотворческой деятельности в период 2010 - 2013 гг. свидетельствует, что на практике федеральными органами исполнительной власти в основном издаются такие акты, как приказы и распоряжения, при этом постановления и положения почти не встречаются. Изучение видов правовых актов Президента РФ также свидетельствует о том, что в случае если система не обладает достаточным разнообразием, чтобы быть готовой отреагировать на постоянные изменения внутри себя и во внешней среде, то она либо стремится усложнить свою структуру, либо не справляется с поставленными задачами. Правотворческая деятельность Президента РФ на практике представляется намного разнообразнее и сложнее, чем это закреплено нормативно. Помимо указов и распоряжений Президент РФ использует такие внешние формы выражения управленческих действий, как доктрины, концепции, стратегии, поручения и т.д.

Третий признак федеральных органов исполнительной власти. Решения (акты управления) федеральных органов исполнительной власти всегда принимаются на основании законов и указов Президента РФ, то есть являются не только подзаконными актами в сфере управления, но по иерархии актов управления они не должны противоречить нормативным указам Президента РФ, которые являются высшими подзаконными актами управления. В случае противоречия этих решений Указам Президента, последний отменяет эти акты федеральных органов исполнительной власти. Исключение составляют решения (акты управления) органов исполнительной власти субъектов РФ. Президент в соответствии п. 2, ст. 85 Конституции РФ своим Указом может только приостановить действие этих решений (актов) в случае противоречия Конституции РФ и Федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. То есть действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ не могут быть приостановлены, если они противоречат указу Президента РФ. Здесь даже не оговаривается условие ст. 73, когда субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Это также является признаком, ослабляющим целостность системы исполнительной власти РФ.

Четвертый признак федеральных органов исполнительной власти отражен в пункте 1 статьи 11 Конституции РФ. «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ». Отсюда следует, что к перечисленным в статье 10 органам государственной власти дополняется и Президент РФ как глава государства.

Президент РФ как глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Не являясь по Конституции РФ высшим должностным лицом государственных органов исполнительной власти, он не только реализует огромный объем

функций органов исполнительной власти, что вступает в правовую коллизию с высшей по значению статьи 10 Конституции РФ.

Пятый признак касается единства системы органов исполнительной системы по предметам ведения и в объеме компетенции. К решениям органов власти (в том числе и к решениям исполнительной власти - Правительства РФ), принятым им по предметам ведения и в объеме полномочий Президент РФ. В соответствии с пунктом 2 статьи 80 и пункта 1 статьи 85 Конституции РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и в случае не достижения согласованного решения передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Но на практике чаще всего Президент РФ, руководствуясь пунктом 3 статьи 115, отменяет Постановления и Распоряжения Правительства РФ, что вступает так же в правовую коллизию статьи 10. В соответствии с п. 2 ст. 85 Президент РФ вправе так же приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В соответствии с п. 2 ст. 77 по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ образована единая система исполнительной власти РФ. Однако управляющая подсистема (субъект управления) подчинена непосредственно Президенту РФ. Так как он назначает Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров, но, главное, отменяет Постановления Правительства РФ и решает другие вопросы, а по отношению к управляемой подсистеме исполнительной власти субъектов РФ, их решения Президент РФ (п. 2 ст. 85) может только приостанавливать до решения этого вопроса соответствующим судом. То есть в результате этого ставится под сомнение само единство системы исполнительной власти.

Шестой признак федеральных органов исполнительной власти. Система органов исполнительной власти включает три подсистемы.

Управляющая подсистема (высший орган исполнительной власти) — правительство РФ как коллегиальный орган (субъект управления). Управляемая подсистема – федеральные органы исполнительной власти и одновременно управляющая своими одноименными органами на уровне субъектов РФ и территориальными органами исполнительной власти, реализующими некоторые функции исполнительной власти. Третий уровень подсистемы правительства и администрации субъектов РФ, является управляемой подсистемой по предметам ведения РФ и совместному ведению РФ и субъектов РФ (в некоторых субъектах РФ функции исполнительной власти осуществляет президент как глава исполнительной власти), что также усложняет осуществление единства и целостности системы.

Особое значение в деятельности федеральных органов исполнительной власти отводится конституционным принципам организации деятельности исполнительной власти.

Особое внимание необходимо обратить на эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти, на её повышение. Стратегия повышения эффективности института федеральных органов исполнительной власти заключается в оптимальной пропорции между экономической, а также чисто технической эффективностью, каждая из которых определяется текущими социально-политическими условиями, которые, в свою очередь, могли бы гарантировать адекватное сочетание интересов государства, общества и частных лиц во всех сферах деятельности современного российского общества⁶.

Основными направлениями данной стратегии являются:

- разработка организационных мер по совершенствованию нынешней структуры исполнительной власти на всех уровнях[– от федерального до местного;
- организация работ по совершенствованию нормативно – правовой базы функционирования новой системы исполнительной власти;

⁶ Электронный вестник ростовского социально-экономического института выпуск №1 (январь - март) 2014

- разработка мер по повышению эффективности организационных механизмов деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также совершенствования её взаимодействия с другими ветвями власти.

В основе организации и деятельности исполнительной власти лежат принципы, т.е. законодательно закреплённые основные идеи и требования, организационные начала, обуславливающие сущность, наиболее характерные черты и свойства деятельности.

Принципы осуществления исполнительной власти в Российской Федерации установлены в Конституции РФ, ФКЗ о Правительстве РФ, Законе № 184-ФЗ, в законодательных и иных актах субъектов РФ (конституциях, уставах, законах) и др.

К конституционным принципам организации деятельности федеральных органов исполнительной власти относятся следующие принципы⁷:

- Принцип сочетания централизации и децентрализации предполагает подчинение нижестоящих органов управления вышестоящим; контроль и направление деятельности нижестоящих органов со стороны вышестоящих; обязательность решения вышестоящих органов для нижестоящих. Децентрализация обусловлена наличием собственного правового статуса у каждого органа управления на подведомственной ему территории,

- Принцип законности - это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. Деятельность органов исполнительной власти не должна противоречить и подзаконным нормативным актам, изданным самими органами исполнительной власти⁸,

- Принцип единства системы органов исполнительной власти установлен ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и её полномочий по предметам совместного ведения Российской

⁷ Приданова Л.И. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в формате административной реформы // Закон и право. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014, № 7. - С. 38-39

⁸ Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С. 29.

Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в стране;

- Принцип самостоятельности и независимости исполнительной власти в пределах своей компетенции и принцип распределения и нормативности установления функций и полномочий⁹;

- Принцип федерализма – представляет собой сочетание общефедеративных и региональных интересов. С его помощью выстраиваются отношения власти и управления с учетом как общих интересов государства, так и специфики его составных частей - субъектов Федерации и муниципальных образований¹⁰;

- Принцип гласности предполагает широкое обнародование через средства массовой информации процесса и результатов работы органов исполнительной власти. При этом, недостаточное использование органами исполнительной власти такого специфического ресурса снижает эффективность решения управленческих, политических и социально-культурных задач¹¹.

1.2 Организационно-правовые основы построения системы федеральных органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти – это совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых органов исполнительной власти, образующих целостное единство, реализуя поставленную перед ними задачу.

В Российской Федерации система органов исполнительной включает два уровня (подсистемы) по вертикали:

- федеральные органы исполнительной власти РФ;

⁹ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 9.

¹⁰ Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С. 28.

¹¹ Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996. С. 122.

- органы исполнительной власти на уровне субъекта Российской Федерации.

Органы исполнительной власти имеют свои территориальные представительства в субъектах Российской Федерации, которые действуют наряду с органами исполнительной власти, созданными самими субъектами Федерации в рамках реализации своих полномочий. В Федеральные органы исполнительной власти входит Правительство РФ как высший коллегиальный орган исполнительной власти, далее делится на ветви: Органы исполнительной власти субъектов РФ, Федеральные, Федеральные агентства, территориально-федеральные органы, федеральные службы.

Организационно-правовые основы построения системы органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, конституциями республик в составе РФ, федеральными и иными законами, положениями.

Следует различать понятия «система» и «структура» органов исполнительной власти. Система органов исполнительной власти — это совокупность органов исполнительной власти и взаимосвязь между ними; структура органов исполнительной власти — их внутреннее устройство, внутренняя организация структурных подразделений и должностей.

При формировании системы федеральных органов исполнительной власти необходимо соблюдение определённых требований к её формированию.

Основные требования к формированию системы федеральных органов исполнительной власти следующие.

1. Системность:

- совокупность федеральных органов исполнительной власти должна соответствовать признакам социальной системы управления;
- система должна находиться в постоянном взаимодействии с другими системами и внешней средой;
- система должна быть открыта для общественного участия в её формировании, функционировании и развитии;

- у системы должна быть четко определена и в установленном порядке закреплена её миссия;

- у системы должна быть четко определена и в установленном порядке закреплена её стратегия¹².

2. Программно - целевое управление:

- федеральные органы исполнительной власти должны формироваться, функционировать и развиваться на основе программно-целевого управления;

- у системы должен быть утверждённый базовый программный документ;

- в системе должно применяться индикативное планирование;

- деятельность федеральных органов исполнительной власти должна носить плановый, в том числе стратегический характер;

- система должна участвовать в разработке и реализации собственных, общегосударственных и других целевых программах.

3. Инновационность:

- система строится на основе инновационного подхода с созданием внутреннего механизма инициирования инноваций;

- система должна быть открыта для инноваций;

- в системе должно применяться как прямое, так и косвенное инициирование инноваций;

- в системе должен осуществляться постоянный инновационный поиск и совершенствование;

- система должна постоянно реагировать на изменение внешней среды и работать на опережение.

При формировании системы федеральных органов исполнительной власти управления необходимо учитывать требования системы менеджмента качества в организации её управления.

Существуют три вида предметов ведения органов исполнительной власти:

¹² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России //М.: Проспект. – 2010. – С. 341.

- исключительное ведение РФ;
- совместные предметы ведения;
- исключительный предмет ведения субъектов РФ.

В каждой группе предметов ведения принцип единства определяется по-разному.

В рамках исключительных предметов ведения РФ только федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, а исполняют их и федеральные органы исполнительной власти, и органы исполнительной власти субъектов, образуется вертикальная структура.

В сфере совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов формально и фактически не соподчинены друг другу. Каждый из этих органов в рамках своей компетенции принимает акты и их исполняет.

Схемы разграничения полномочий в сферах совместного ведения:

- управление осуществляется не соподчинёнными друг другу федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта,
- управление осуществляет орган исполнительной власти субъекта РФ, которому федеральный орган делегировал свои полномочия,
- полномочия осуществляет федеральный орган исполнительной власти, которому субъект РФ делегировал свои полномочия (на практике встречается редко);
- полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью. Участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. Осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Осуществляет меры, по обеспечению деятельности органов судебной власти ниже приводятся примеры из судебной практики органов исполнительной власти Российской Федерации и регулируемых организаций:

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Крупнова И.В., судей Воронова А.В., Замашнюка А.Н. при секретаре Лупянниковой Л.В. рассмотрела в открытом судебном заседании материалы административного дела по кассационной жалобе представителя начальника отделения (территориального, г. Биробиджан) Федерального государственного казенного учреждения «Восточное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее - территориальное отделение ФГКУ «Востокрегионжилье») на определение судьи Биробиджанского гарнизонного военного суда от 26 июня 2015 г., оставленное без изменения апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 27 августа 2015 г., об оставлении без движения апелляционной жалобы представителя начальника территориального отделения ФГКУ «Востокрегионжилье».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., изложившего обстоятельства дела, содержание принятых судебных постановлений, доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по делам военнослужащих установила: определением судьи Биробиджанского гарнизонного военного суда от 26 июня 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 27 августа 2015 г., оставлена без движения в связи с неуплатой государственной пошлины апелляционная жалоба представителя начальника территориального отделения ФГКУ «Востокрегионжилье» на решение Биробиджанского гарнизонного военного суда от 22 мая 2015 г. о частичном удовлетворении заявления военнослужащего войсковой части старшего прапорщика Чернуха Т.Ф., в котором она просила признать незаконным решение начальника территориального отделения ФГКУ «Востокрегионжилье» о снятии ее с членами семьи с учета в качестве нуждающихся в жилом помещении.

Определение судьи Биробиджанского гарнизонного военного суда от 26 июня 2015 г. об оставлении без движения апелляционной жалобы представителя начальника отделения (территориального, г. Биробиджан) Федерального государственного казенного учреждения «Восточное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации и апелляционное определение Дальневосточного окружного военного суда от 27 августа 2015 г. отменить, направить материалы судебного производства в Биробиджанский гарнизонный военный суд для выполнения требований ст. 302 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹³.

«Гражданское законодательство не содержит запрет для гарантирующего поставщика электрической энергии, в отношении которого принято решение о ликвидации, на передачу им соответствующих прав и обязанностей другой организации и, соответственно, присвоение этой организации статуса гарантирующего поставщика¹⁴»

«Решение уполномоченного органа об установлении тарифа на тепловую энергию на определенный год для конкретной энергоснабжающей организации на уровне выше установленной максимальной величины роста на тепловую энергию для области пересмотру не подлежит в случае, если средний тариф по области не превышает максимальную величину роста»¹⁵.

По предметам исключительного ведения субъектов – органы исполнительной власти субъектов РФ не входят в единую систему федеральных органов исполнительной власти.

Единство и целостность построения системы органов исполнительной власти в стране обеспечиваются тремя факторами¹⁶:

¹³ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 19.05.2016 N 208-КГ16-17

¹⁴ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.02.2009 г. № Ф04-861/2009 (527-А75-29) Ф04-861/2009 (2065-А75-29)

¹⁵ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.10.2006 по делу № Ф04-6930/2006 (27566-А67-32)

¹⁶ Калинина Л.Е. Анализ структуры федеральных органов исполнительной власти // Современное право. - М.: Новый Индекс, 2009, № 3. - С. 57-60

- во-первых, всеобщими обязательными для всех требованиями - принципами их организации и деятельности - принципы конституционности и верховенства Конституции РФ и федеральных законов; принципы народовластия, федерализма, разделения властей, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина; принципы равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ, взаимного согласования их интересов и некоторые другие принципы, отраженные и закрепленные в Конституции РФ (статьи 2, 5, 10, 71-73, 77 и другие);

- во-вторых, всеобщим управленческим характером исполнительно-распорядительной деятельности, органов исполнительной власти, а также различными формами административной соподчиненности (прямая подчиненность, подведомственность, подотчетность, подконтрольность и др.);

- в-третьих, общими началами и едиными установленными в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации. Правилами организации и деятельности различных видов исполнительных органов (единые наименования, общий порядок формирования, разработки, принятия и отмены правовых актов управления; единые общие правила государственной статистической отчетности, делопроизводства и т.д.).

Если единство и целостность всего аппарата исполнительной власти как системы основаны на общности рассмотренных организационно-правовых свойств составляющих его органов, то разделение последних на части (звенья и его структуры) проводится на основе различий, их компетенции (в объеме, территориальных масштабах деятельности и порядке формирования).

Система федеральных органов исполнительной власти строится на основании Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указа Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Она строится на основе четкого разграничения управленческих функций органов исполнительной власти.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента Российской Федерации, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства Российской Федерации¹⁷.

Под функциями федеральных органов исполнительной власти понимается:

- под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

¹⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Учебник. 5-е издание. – "Издательство"" Проспект""", 2013. с.130.

- под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;

- под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

Например, Н.В. Путило рассматривает публичные и государственные услуги как идентичные категории, допускает оказание государственных услуг лишь в очень ограниченных случаях, когда отношения по их предоставлению не могут быть урегулированы нормами частного права и одновременно подобные услуги не предполагают прямого исполнения государственно-властных полномочий. Например, такие связанные с использованием административного потенциала услуги, как содействие при трудоустройстве, предоставление информации (правовой и особенно правоприменительной), а также различные формы консультативной и иной поддержки. В большей степени соответствует правильному пониманию государственных услуг разработка административных регламентов предоставления государственных услуг гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации и нуждающимся в срочной социальной помощи и т.п. Н.В. Путило небезосновательно указывает, что восприятие государственной услуги в России

пока порождает больше проблем, нежели их решений, в отличие от Германии и Франции, где публичные услуги существуют давно и эффективно¹⁸.

В настоящее время в систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- федеральные министерства,
- федеральные службы,
- федеральные агентства;
- иные федеральные органы исполнительной власти.

Федеральное министерство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Возглавляется министром РФ (федеральным министром), входящим в состав Правительства РФ.

Основные функции федерального министерства:

- выработка государственной политики в установленной сфере деятельности (образовании, сельское хозяйство, культура и т. п.);
- правовое регулирование в установленной сфере деятельности (функции по принятию нормативных правовых актов). — Издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- координация и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;
- координация деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба — это федеральный орган исполнительной власти. Который осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере

¹⁸ Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. N 6. С. 3 - 8

деятельности. А также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности¹⁹. Возглавляется руководителем (директором) федеральной службы.

Основные функции федеральной службы:

- по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. (Осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов);

- издание индивидуальных правовых актов в пределах своих полномочий;

- специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральное агентство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Возглавляется руководителем (директором) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Основные функции федерального агентства:

¹⁹ Саак А. Э., Саак А. Э. Информационные технологии управления: [учебник по специальности "Государственное и муниципальное управление"]. – Издательский дом " Питер", 2012. с.133

- по оказанию государственных услуг. (Предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения. Либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органам государственной власти. По ценам услуг гражданам и организациям в образовании, здравоохранении, социальной защиты населения и в других областях,²⁰;

- по управлению государственным имуществом (осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ);

- правоприменительные функции (издание индивидуальных правовых актов в пределах своей компетенции).

Федеральные органы исполнительной власти могут находиться в непосредственном ведении Президента РФ, Правительства РФ, а федеральные службы и агентства также в ведении соответствующих федеральных министерств.

Федеральный орган исполнительной власти в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан и организаций, поступивших непосредственно в его адрес, принятых при личном приеме или направленных ему в соответствии со сферой ведения Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации. По результатам рассмотрения обращения федеральный орган исполнительной власти

²⁰ Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография/под ред //ЮН Старилова. М.: NOTA BENE. – 2010.

принимает необходимые меры и направляет ответ, а также уведомляет их о принятом решении.

На основе совокупности признаков в системе всего аппарата исполнительной власти можно выделить четыре фундаментальных укрупненных структурных звена: федеральный центральный аппарат исполнительной власти (центральные органы государственного управления и их территориальные органы); аппарат исполнительной власти (органы государственного управления) субъектов РФ; местный аппарат исполнительной власти муниципальных образований (местные органы исполнительной муниципальной власти) и администрация предприятий, социально-культурных учреждений и их объединений, являющаяся органом исполнительной власти этих организаций²¹.

Системы исполнительных органов, существующие в субъектах Российской Федерации. Они отличаются большим разнообразием, что в целом соответствует и Конституции РФ, и Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако при анализе каждой отдельной такой системы на уровне субъектов Российской Федерации можно сделать выводы о несовершенстве ее структуры.

Изучение системы правовых актов органов исполнительной власти показывает наличие в ней большого количества разнообразных и разнородных связей между различными элементами. Благодаря тому, что эти связи объединены в единую структуру, они теряют часть своих первоначальных свойств и вместе с тем приобретают новые системные качества. Многие связи в системе являются стабильными, устойчивыми и однородными²².

Правовой акт органа исполнительной власти, взятый в отдельности, не в состоянии воздействовать на общественные отношения. Так, например, для

²¹ Кониин Н. М. Административное право России в вопросах и ответах //М.: Проспект. – 2010.

²² В.П. Уманская Статья: закономерности системы правовых актов органов исполнительной власти, 2016

реализации нормативного правового акта необходим акт применения, рассчитанный на решение конкретного дела или жизненной ситуации. И наоборот, индивидуальный правовой акт не может быть принят в отсутствие нормы права, устанавливающей материальное право или обязанность либо процедуру их реализации. Лишь в единстве с другими правовыми актами может быть достигнута цель правового регулирования²³.

Наличие типичных, часто наблюдаемых взаимосвязей и зависимостей в системе свидетельствует о проявлении определенных закономерностей. «Под закономерностью понимают объективно существующую устойчивую связь, существенную зависимость между явлениями действительности, отвечающую определенным законам. Знание закономерностей функционирования систем создает фундаментальную основу для эффективного управления». Если установлена закономерность, значит, изучаемые процессы и явления не случайны, а подчинены какому-либо закону развития.

Таким образом можно сделать вывод, что понимание закономерностей дает возможность объяснить природу изучаемого явления, установить особенности построения, функционирования и развития системы органов исполнительной власти и ее организации.

²³ Фрейдина Е.В. Исследование систем управления: Учеб. пособие по специальности «Менеджмент организации» / Под ред. Ю.В. Гусева. 3-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2010. С. 24.

Глава 2. Структура федеральных органов исполнительной власти

2.1 Правительство РФ

Правительство Российской Федерации - высший орган исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство РФ является коллегиальным органом исполнительной власти общей компетенции, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации²⁴.

Состав Правительства РФ:

- Председатель Правительства РФ;
- Заместители Председателя Правительства РФ;
- Федеральные министры.

Основные направления деятельности Правительства РФ по Конституции РФ:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

²⁴ Алексеев С. С. и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая //М.: Проспект. – 2012. – С. 1504.

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

С учетом современной структуры федеральных органов исполнительной власти можно выделить следующие группы федеральных органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации²⁵.

Основная функция правительства состоит в определении и реализации политики государства; в непосредственном подчинении правительства находятся военные и невоенные ресурсы обеспечения обороны. Однако основной субъект ответственности за обеспечение обороны по конституциям большинства государств - это глава правительства. Под его руководством осуществляется реализация оборонной политики компетентных министерств и ведомств²⁶.

Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте

²⁵ В.Е. Морозов Статья: К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти, 2016

²⁶ Т.Б. Вербицкая Статья: Правительство и органы исполнительной власти специальной компетенции как субъекты обороны: сравнительный анализ, 2016

Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»²⁷.

Одним из ключевых факторов административной реформы, проводимой в Российской Федерации, является повышение качества государственного управления.

В Российской Федерации в настоящее время идет планомерная работа по построению информационного государства, так в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации Информационное общество (2011 - 2020 годы)» основными задачами в этой сфере являются: развитие сервисов на основе информационных технологий для упрощения процедур взаимодействия и коммуникации общества и государства; развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти.

Планомерный системный переход к информационному государству как новой форме организации деятельности власти, использование средств межведомственного электронного взаимодействия невозможны без упорядочения деятельности ОИВ. Особую роль в этой деятельности призваны выполнить классификаторы функций и полномочий органов государственного управления и система стандартизации управленческой информации и документации.

При этом надо учитывать, что стандартизация - это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» одной из целей стандартизации в Российской Федерации

²⁷ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313

является создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации.

Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов отмечают, что главными составляющими процедурной модернизации государственного управления являются детализированная регламентация административных процедур, а также оптимизация управленческих процессов, в том числе - сокращение количества требуемых от заявителя документов (сведений, информации), устранение избыточных административных процедур (действий), сокращение сроков их исполнения²⁸.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации. Осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Соответствующие федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц²⁹.

В этой связи Правительством РФ:

²⁸ Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1. С. 127 - 129

²⁹ Стрекозов В. Конституционное право. – М, 2014.

- утверждаются положения о федеральных органах исполнительной власти;

- устанавливается предельная численность работников аппаратов федеральных органов исполнительной власти и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

- устанавливается порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

- назначаются на должность и освобождаются от должности заместители федеральных министров, руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместители, руководители органов и организаций при Правительстве РФ, утверждаются члены коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов, а также учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Полномочия данного высшего органа исполнительной власти подразделены на несколько категорий:

- общие полномочия (организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы);

- полномочия в сфере экономики. (Осуществляет регулирование процессов экономики; обеспечивает единство экономического пространства и

свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации; осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг; формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации;

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, федеральному законодательству. На основании соответствующих соглашений Правительство РФ может осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, которые являются, необходимы к исполнению в Российской Федерации, а также обеспечивает их исполнение. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается

дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно³⁰. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Кроме того, Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Конституция РФ (ст. 110) устанавливает, что исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ. Оно на федеральном уровне возглавляет всю систему органов исполнительной власти, обеспечивая их согласованную деятельность, что особенно сложно и важно в условиях федеративного государства. Вместе с тем Правительство осуществляет исполнительную власть не в отрыве, а в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими ветвями единой государственной власти - законодательной и судебной.

Правовую основу деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве РФ», Регламент Правительства РФ, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ.

³⁰ Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Конституционное право России //учебник/ВГ Стрекозов.-3-е издание, переработанное и дополненное.-Москва: Юрайт. – 2011.

Правительство Российской Федерации - высший коллегиальный исполнительный орган государственной власти Российской Федерации общей компетенции, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ.

В науке подвергается сомнению фактически высшее место Правительства РФ в системе исполнительной власти. Обширный перечень полномочий главы государства по отношению к Правительству РФ (назначение и отставка федерального Правительства, непосредственное руководство рядом министерств, возможность председательствовать на заседаниях Правительства, отмена актов Правительства) дает основания для такой дискуссии. Но, учитывая положения Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ», формально Правительство возглавляет исполнительную власть в России, а Президент РФ условно стоит над ним и как глава государства оказывает на него огромное влияние³¹.

Федеральные министерства возглавляют федеральные министры.

Федеральные министры:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ;
- принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;
- принимают участие в выработке и реализации политики Правительства РФ;
- обладают установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

³¹ Безруков А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. Юстицинформ, 2015

Правительство Российской Федерации утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Говоря о роли Президента РФ в системе федеральных органов исполнительной власти, А.Г. Солдатенков делает вывод, что российская модель исполнительной власти схожа с французской, однако по реальному объему полномочий в сфере исполнительной власти Президент РФ сопоставим с Президентом США, хотя глава американского государства не утверждает федеральных министров. Т.Я. Хабриева отмечает, что Президент РФ не упоминается Конституцией в связи с исполнительной властью. В то же время он наделен широкими полномочиями в сфере исполнительной власти, что позволяет утверждать, что в Российской Федерации Президент осуществляет весьма значительные функции данной ветви государственной власти. Таким образом, Президент РФ выступает, с одной стороны, как глава государства, но с другой - как руководитель федеральных органов исполнительной власти, которые ему подотчетны. В то же время в юридической науке некоторые авторы не рассматривают Президента РФ в системе органов исполнительной власти РФ.

С учетом современной структуры федеральных органов исполнительной власти можно выделить следующие группы федеральных органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (президентские органы исполнительной власти); федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Остановимся подробно на оптимизации функций президентских органов исполнительной власти. Так, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий (МЧС России) занимается не только нормативным правовым регулированием в установленной сфере деятельности. МЧС России осуществляет государственный надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований по гражданской обороне и пожарной безопасности (за исключением федерального государственного пожарного надзора в лесах, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения), а также по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах своих полномочий; контроль за созданием локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов, т.е. осуществляет функции по контролю и надзору. Кроме того, данное министерство осуществляет реализацию функций государственного заказчика строительных и других объектов, что является функцией по оказанию государственных услуг.

Особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, устанавливаются статьей 32 настоящего Федерального конституционного закона.

Конституция Российской Федерации 1993 г. и Федеральный конституционный закон не дают определения системы органов, состав которой остается подвижным и изменяется время от времени в рамках осуществления правовой реформы, административной реформы на основе Указов Президента Российской Федерации, а также в связи со сменой.

Из выше сказанного можно сделать вывод, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение законодательства и осуществляет систематический контроль его исполнения

федеральными и региональными органами власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства России. Тем самым основной задачей Правительства является исполнительно-распорядительная деятельность, включая исполнение законов и контроль над их соблюдением и реализацией.

2.2 Федеральные министерства.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Некоторые министерства имеют сугубо отраслевой профиль деятельности и руководят отраслями, т.е. группами предприятий экономического или социально-культурного профиля (Министерство промышленности и энергетики, Министерство сельского хозяйства, Министерство транспорта и связи, Министерство образования и науки, и др.).

Министерство возглавляется министром, который руководит аппаратом на основе единоначалия и несет ответственность перед назначившим его Президентом РФ и Правительством РФ, членом которого он является.

Полномочия федерального министерства:

- самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

- не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ;

- осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр).

Функции федерального министра:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

- вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

- вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

- во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

- имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

- назначает на должность и освобождает от должности, по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

- осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральные министерства организуют свою работу в соответствии с утверждаемыми Правительством показателями и планами деятельности, показателями и результатами реализации государственных программ Российской Федерации.

Федеральный министр утверждает показатели и ежегодный план федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, так же утверждает отчет об их исполнении.

Показатели деятельности федерального органа исполнительной власти учитываются в процессе бюджетного планирования.

Планирование показателей деятельности федерального органа исполнительной власти осуществляется с учетом взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми или фактическими результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В процессе планирования предусматриваются подготовка показателей и планов деятельности на планируемый период, включая показатели ведомственных и федеральных целевых программ, участие в порядке, определяемом Правительством, в подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год с учетом указанных документов.

Проекты планов и показателей деятельности федерального министерства на планируемый период представляются в Правительство федеральным министром, руководителем государственного комитета, федеральной службы,

федерального агентства, руководство которыми осуществляет Правительство, в сроки, установленные Правительством.

Состав указанных плана и показателей деятельности определяется Правительством.

Планы и показатели деятельности федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, представляет соответствующий федеральный министр.

Федеральное министерство разрабатывает проекты плана и показателей деятельности самостоятельно, согласовывая их при необходимости с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, и несет ответственность за реализацию указанных плана и показателей.

Федеральные агентства и федеральные службы, находящиеся в ведении федерального министерства, представляют проекты показателей и планов своей деятельности в соответствующее министерство в определенные им сроки. Указанные материалы в десятидневный срок рассматриваются министерством и представляются в Правительство.

Федеральное министерство организует работу находящихся в его ведении федеральных агентств и федеральных служб по подготовке проектов планов и показателей деятельности на планируемый период путем предоставления им методического обеспечения и организации координационных совещаний.

В федеральных службах можно выделить две группы президентских федеральных служб: федеральные службы, непосредственно подчиняющиеся Президенту РФ; федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам, руководство которыми осуществляет Президент РФ.

Говоря о проблемах оптимизации функций президентских федеральных служб, необходимо отметить, что функциональность некоторых федеральных служб до сих пор не определена. Например, на федеральном уровне не установлен перечень функций Службы внешней разведки Российской Федерации. Остановимся на федеральных службах, которые осуществляют другие функции наряду с функциями по контролю и надзору в установленной

сфере деятельности.

Например, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов; выступает в качестве государственного заказчика, обладающего необходимыми средствами и полномочиями, т.е. наделена функцией по нормативному правовому регулированию в установленной сфере, а также по оказанию государственных услуг³²

Особую группу федерального министра образуют его полномочия в отношении соответствующих государственных внебюджетных фондов в связи с тем, что на федеральное министерство возложена координация их деятельности.

Для достижения этих целей федеральное министерство:

- вносит в Правительство по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;
- принимает нормативные правовые акты по вопросам сфер деятельности государственных внебюджетных фондов;
- вносит в Правительство проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;
- согласовывает параметры формирования и структуру бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также отчетов об их исполнении;

³² Указ Президента РФ от 28.07.2004 N 976 (ред. от 14.07.2014) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3234; СЗ РФ. 2014. N 28. Ст. 4038.

- вносит в Правительство предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;

- назначает проверки деятельности государственных внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом;

- утверждает по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг.

Для организации исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также поручений и указаний Президента Российской Федерации Правительству издаются распоряжения Правительства, даются поручения Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства.

Поручения подлежат исполнению в установленный в нем срок. Если в качестве срока исполнения установлен период времени, началом его считается дата подписания поручения.

Если срок исполнения в поручении не указан, оно подлежит исполнению в срок до 1 месяца с момента его подписания (до соответствующего числа следующего месяца, а если в следующем месяце такого числа нет, то до последнего дня месяца). Если последний день срока исполнения поручения приходится на нерабочий день, оно подлежит исполнению в предшествующий ему рабочий день³³.

Важной вехой в административной реформе органов исполнительной власти в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства стал Указ Президента Российской Федерации от 01 ноября 2013 г. N 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства» В соответствии с пунктом 1 Указа Федеральное агентство по строительству и

³³ Смоленский М. Б. Образцы исковых заявлений в арбитражный суд. – "Издательство"" Проспект""", 2013. с. 34

жилищно-коммунальному хозяйству было преобразовано в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Вновь созданному Министерству были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, а также по осуществлению координации деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта.

В отличие от ликвидированного в результате преобразования Федерального агентства, не обладающего правом на осуществление нормотворческой деятельности, вновь созданному Министерству в соответствии с подпунктами 5.2.1 - 5.2.102 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее - Положение), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. N 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства», была предоставлена широкая нормотворческая компетенция (далее - Постановление).

В широком перечне нормотворческих полномочий следует особо отметить специфический сегмент правотворческих полномочий Министерства, связанный с финансово-экономической деятельностью в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Указанные полномочия содержатся в подпунктах 5.2.10 - 5.2.40 Положения.

Так, Министерство имеет право принимать нормативно-правовые акты, содержащие правовые предписания, которые регламентируют следующие аспекты финансово-экономических отношений в сфере строительства и

жилищно-коммунального хозяйства:

- порядок разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета;

- порядок формирования и ведения федерального реестра сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, а также предоставления сведений, включаемых в указанный реестр.

Федеральные органы исполнительной власти, являющиеся соисполнителями, обязаны представить головному исполнителю предложения, подписанные руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, в установленный головным исполнителем срок, а в случае, если такой срок не установлен³⁴, - в течение 1-й половины срока, отведенного на исполнение поручения. Руководители федеральных органов исполнительной власти, являющихся соисполнителями, несут ответственность за обеспечение своевременного представления предложений.

При внесении документов головной исполнитель информирует Правительство о соисполнителях, не представивших предложения в установленный срок.

В случае если по проектам материалов, подготовленных для внесения в Правительство, имеются разногласия федеральных министерств. А также государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, головной исполнитель в обязательном порядке проводит согласительное совещание с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти - соисполнителей поручения или их

³⁴ Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса //ПРАВО И ЖИЗНЬ Независимый научно-правовой журнал № 189 (3). Март. – 2011. – С. 68.

заместителей, либо уполномоченных федеральными министрами директоров департаментов федеральных министерств - соисполнителей поручения. Федеральный орган исполнительной власти, являющийся головным исполнителем, проводит согласительное совещание в сроки, обеспечивающие исполнение поручения.

Из изложенного можно сделать вывод, что Правительство РФ реализует в своей деятельности различного рода полномочия. В числе общих полномочий: обеспечение единства системы исполнительной власти; направление и контроль деятельности ее органов; реализация права законодательной инициативы; регулирование в социально-экономической сфере.

2.3 Другие федеральные органы исполнительной власти

Кроме федеральных министерств в систему федеральных органов исполнительной власти РФ также входят:

- федеральные службы,
- федеральные агентства;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;
- иные органы федеральных органов исполнительной власти – межведомственные координационные и совещательные органы.

Федеральная служба - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. А также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна президенту или находиться в ведении правительства.

Статус федеральной службы выглядит следующим образом:

- осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. А также специальные функции в области обороны,

государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

- возглавляется руководителем (директором) федеральной службы (федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа);

- в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ;

- не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ, а федеральная служба по надзору также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство³⁵:

- является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

- возглавляется руководителем (директором) федерального агентства (федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа);

- в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального

³⁵ Макарейко Н. В. Административное право //учебник/НВ Макарейко.–М: Юрайт. – 2014. с. 30

агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ;

- ведет реестры, регистры и кадастры;
- не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Федеральное агентство - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Как и федеральная служба, федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и не вправе, по общему правилу, осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту или находиться в ведении Правительства.

Таким образом, указанная выше федеральная служба как федеральный орган исполнительной власти, как видится автору, призвана будет осуществлять следующие функции:

- координирование и взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти различного уровня по ключевым вопросам в случаях осуществления схожих функций в определенной сфере деятельности, а также в порядке, предусмотренном соглашениями о взаимодействии между федеральными органами исполнительной власти;

- по экспертизе создания федеральных органов исполнительной власти, разработке предложений по созданию и реорганизации федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовому закреплению их деятельности и вынесению их Президенту РФ;

- по проведению ежегодного мониторинга наличия функций федеральных

органов исполнительной власти, не соответствующих Указу Президента РФ N 314, оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти путем проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Актуальность финансово-экономического обоснования создания и деятельности, указанной выше федеральной службы заключается в следующем. Во-первых, в порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти увеличение штатной численности сотрудников данной службы будет минимизировано, так как создание штатной численности будет обусловлено только кураторством иных федеральных служб. Руководители Федеральной службы по взаимодействию органов исполнительной власти в РФ на федеральном, региональном и местном уровнях будут назначаться с согласия Президента РФ с ротацией на определенный срок, как правило, из иных органов исполнительной власти.

Вместе с тем целесообразно, на наш взгляд, внести соответствующие изменения в Указ Президента РФ N 314 в части установления строгого перечня случаев наделения несвойственными функциями федеральных органов исполнительной власти (например, легитимность осуществления функций по оказанию государственных услуг, функций по контролю и надзору федеральным министерством), установления перечня специальных функций, реализуемых федеральными службами.

В организационном отношении ряд федеральных служб и федеральных агентств социально-экономического профиля (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Было подчеркнуто, что названные территориальные органы входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ, они должны взаимодействовать с

соответствующими органами исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Финансирование деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти осуществляется, как правило, за счет федерального бюджета.

Основными принципами деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются:

- соблюдение законности;
- разграничение предметов ведения между центральными органами федеральной исполнительной власти и органами;
- персональная ответственность.

Численность аппарата, структура аппарата, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов федеральных органов исполнительной власти определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации³⁶.

Федеральные органы исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определённых задач и предварительного рассмотрения вопросов и подготовке по ним предложений могут создавать межведомственные координационные и совещательные органы.

Координационные органы являются межведомственными комиссиями или организационными комитетами, совещательные органы являются советами.

Межведомственная комиссия (совет) возглавляется председателем или сопредседателями из числа руководителей (заместителей руководителей) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

Организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственной комиссии (совета) осуществляет федеральный орган исполнительной власти,

³⁶ Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. – Wolters Kluwer Russia, 2011. с. 28.

руководитель или заместитель руководителя которого является председателем (сопредседателем) комиссии (совета).

Совещательные и координационные органы формируются на представительной основе. В состав совещательных и координационных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, общественных объединений, религиозных организаций и научных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса.

Наряду с образованием межведомственной комиссии федеральный орган исполнительной власти, принимающий на себя организационно и техническое обеспечение деятельности комиссии (совета), разрабатывает проект положения, в котором:

- указывает наименование межведомственной комиссии (совета) и цель ее создания;
- указывает государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации, представители которых включаются в состав межведомственной комиссии (совета) по согласованию;
- определяется должность председателя и должности сопредседателей;
- устанавливает состав по должности заместителей председателя и ответственного секретаря;
- устанавливается состав по должности представителей органов, реализующих решения межведомственной комиссии;
- устанавливает порядок принятия решений и доведения их до органов, обеспечивающих реализацию решений межведомственной комиссии, либо форма представления предложений совета;
- указывает полномочия председателя, ответственного секретаря межведомственной комиссии (совета) и ее членов;
- при необходимости включаются другие положения, обеспечивающие достижение цели создания межведомственной комиссии (совета);
- указывает срок полномочий органов, образуемых на определенный срок.

Проект положения согласующийся соответствующими органами и организациями, поддерживающими этот проект и подтверждающими согласие направить своего представителя (представителей) для выполнения работы в составе межведомственной комиссии (совета), осуществляется посредством направления писем - документов на бумажном носителе или в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота. Утверждение согласованного положения осуществляется приказами и распоряжениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих деятельность межведомственной комиссии (совета) и осуществляющих реализацию решений комиссии (представление предложений совета). Реквизиты приказов руководителей, утвердивших положение, и согласующих писем других органов и организаций указываются в положении.

В случае возникновения разногласий по вопросам образования, реорганизации и упразднения межведомственных комиссий (советов), определения их компетенции, утверждения руководителей и состава они рассматриваются в Правительстве РФ.

В условиях информационного государства и межведомственного взаимодействия отдельное использование различных классификаторов неэффективно, поэтому они должны создаваться в электронной форме, т.к. документарная форма ведения сложных релятивистских связей неудобна и не наглядна, и в обязательном порядке иметь матрицы взаимосвязей и соответствия между классификаторами. В конечном счете планируется создать единый для всех информационных ресурсов механизм и систему управления изменениями, обеспечивающие соответствие данных о конкретных объектах или субъектах правоотношений и их представление строго в объеме потребности.

Предлагается следующая структура связей: органу власти ставится в соответствие перечень присущих ему функций из Общероссийского классификатора полномочий государственных и муниципальных органов в Российской Федерации; соответственно, по каждой из выполняемых функций

существует набор документов в Унифицированной системе документации. В отдельных случаях и при необходимости, когда сведения из Общероссийского классификатора недостаточны или не могут быть использованы, мы считаем допустимым использование данных из ведомственных классификаторов, которые так же должны быть включены в единую систему классификации информации. В случае формирования указанных механизмов в рамках одной системы, пользователями которой будут все владельцы информационных ресурсов, существенно сокращаются издержки, которые могут возникнуть при реализации аналогичного подхода в каждой отдельной информационной системе. Внедрение данной системы классификации повлечет за собой повышение качества государственного управления по целому ряду критериев, таких как снятие дублирования функций ОГВ, оптимизация структур и кадров, сокращение избыточности информации и документооборота, минимизация времени выполнения заданий, согласования результирующих форм документов и решений.

В настоящее время существуют соглашения по взаимодействию между президентскими и иными органами исполнительной власти (к примеру, Соглашения между Министерством обороны РФ и Федеральной миграционной службой, Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора). Однако имеющиеся соглашения, на наш взгляд, являются декларативными, так как, устанавливая обязательства сторон соглашения, не содержат нормы об ответственности. На наш взгляд, решение данной проблемы лежит в гарантиях реализации соглашений, регулирующих взаимодействие между органами исполнительной власти в РФ путем обеспечения контроля со стороны отдельной самостоятельной федеральной службы, руководство деятельностью, которой будет осуществлять Президент РФ.

Из исследования темы видно, что сложилась многоступенчатая, дорогостоящая и громоздкая структура организационных форм органов исполнительной власти, чрезмерная по многим показателям для такого гигантского государства, как Российская Федерация. Более того, увлечение почти постоянными перестройками, касающимися федерального уровня

исполнительной власти, не идут в соглашение с провозглашенным курсом на последовательное расширение предметов ведения субъектов Федерации.

Изложенное свидетельствует, что поиск наиболее отвечающей всем современным требованиям системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не пока закончен.

Заключение

Бакалаврская работа посвящена анализу системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

На основе выполненного исследования в бакалаврской работе была подтверждена актуальность избранной темы. Было проведено полное комплексное структурно-логическое исследование системы федеральной исполнительной власти в России, подробно рассмотрены понятие, признаки федеральных органов исполнительной власти, организационно-правовые основы её построения.

Были выполнены поставленные в начале работы задачи, а именно:

- определено понятие и признаки органов исполнительной власти;
- вычленены элементы системы исполнительной власти в Российской Федерации,
- рассмотрены организационно-правовые основы построения системы федеральных органов исполнительной власти;
- исследована структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;
- рассмотрена деятельность органов исполнительной власти. В ходе исследования автор пришёл к выводам, что, несмотря на некоторые неопределенности, имеющиеся в Конституции РФ, в России успешно сосуществуют два главных органа исполнительной власти - Президент и Правительство.

Органы исполнительной власти представляют собой разновидность государственных организаций. В целом характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе исполнительными органами не являющиеся.

Каждый орган исполнительной власти имеет определенный для него законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства России.

В ходе выполнения работы были достигнуты все её цели и решены все задачи, поставленные во введении.

Список используемых источников

Нормативно правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от от 30.12.08. /№ 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ
2. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2023)
3. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1996 г. N 1326 «Вопросы федеральных органов исполнительной власти»
4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51.
5. Указ Президента РФ от 28.07.2004 N 976 (ред. от 14.07.2014) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3234; СЗ РФ. 2014. N 28. Ст. 4038.
6. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313
7. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации»

Специальная литература:

8. Конин Н.М. Административное право России. М.: Проспект, 2014. 847 с.
9. Братановский С.Н. Административное право: Учебник. Директ-Медия, 2013. с.77.
10. Конституционное право России: Учебный курс. - В 2 т.Т.2. - М.: Юрист, 2005. - 749., с.656
11. Электронный вестник ростовского социально-экономического института выпуск №1 (январь - март) 2014

12. Ерохина Т.В. Органы управления здравоохранением Российской Федерации: историко-правовой аспект // Медицинское право. 2012. № 1. С.28-29
13. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 9.
14. Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996. С. 122
15. В.П. Уманская Статья: закономерности системы правовых актов органов исполнительной власти, 2016
16. Т.Б. Вербицкая Статья: Правительство и органы исполнительной власти специальной компетенции как субъекты обороны: сравнительный анализ, 2016
17. В.Е. Морозов Статья: К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти, 2016
18. Безруков А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. Юстицинформ, 2015 17. Знаменщиков Р.В. Система федеральных органов исполнительной власти: понятие, особенности и проблемы // Современное состояние и проблемы развития российского законодательства: материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2010. - С. 39-41
19. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3 - 8
20. Калинина Л.Е. Анализ структуры федеральных органов исполнительной власти // Современное право. - М.: Новый Индекс, 2009, № 3. - С. 57-60
21. Фрейдина Е.В. Исследование систем управления: Учеб. пособие по специальности «Менеджмент организации» / Под ред. Ю.В. Гусева. 3-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2010. С. 24.
22. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. Монография / Игнатюк Н.А. - М.: Юстицинформ, 2013. - 176 с.

23. Ордина О.Н. Акты федеральных органов исполнительной власти: понятие и признаки // Право: теория и практика. - М.: Тезарус, 2012, № 12 (101). - С. 17-19
24. Приданова Л.И. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в формате административной реформы // Закон и право. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014, № 7. - С. 38-39
25. Россинский Б.В. Проблемы совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: Материалы научно-методического семинара. - М., Саратов: Милика, 2012. - С. 3-11
26. Тангиев З.А. Федеральное агентство как орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги // Современное право. - М.: Новый Индекс, 2013, № 5. - С. 25-28
27. Тимохин Н.В. Правовые основы координационной деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной академии права.- Саратов: Изд-во СГАП, 2014, 35 – С.32-36
28. Чураков В.Г. Процедуры взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти // Право и экономика: Материалы Всероссийской научно – практической конференции молодых учёных. – Ростов – на – Дону: РИНХ, 2013. – С.70 – 76
29. Нечкин А.В. Полномочия высших органов исполнительной власти в государствах членах Таможенного союза // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. № 1 (15). С. 115 – 119.
30. Стариллов Ю.Н., Давыдов К.В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. N 1. С. 127 - 129.
31. Бачило И.Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5(125). С. 135 - 145.

Материалы юридической практики:

32. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.02.2009 г. № Ф04-861/2009 (527-А75-29) Ф04-861/2009 (2065-А75-29)
33. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.10.2006 по делу № Ф04-6930/2006 (27566-А67-32)
34. Федеральные органы исполнительной власти. Учебное пособие/ Аверин А.Н. – М.: Изд-во РАГС, 2011.- 116 с.
35. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 19.05.2016 N 208-КГ16-17