ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…………………………...……………………………………...……3

ГЛАВА I. ОБЩЕПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ………………………6

§ 1. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ФУНКЦИИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ……………………………………….....6

§ 2. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ……………………………………10

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ……………19

§ 1. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОРГАН ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ…………………19

§ 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФСИН РОССИИ КАК ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ……………………………………………….23

ЗАКЛЮЧЕНИЕ………………………………………………………………….27

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК…………………………………………30

ВВЕДЕНИЕ

**Цель** моей курсовой работы: проанализировать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти РФ, контроль за исполнением их функций.

Для полного исследования темы и для достижения данной цели необходимо решить ряд **задач**:

* Рассмотреть нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти и РФ;
* Изучить становление и развитие федеральных органов исполнительной власти РФ;
* Проанализировать и выявить перспективы развития федеральных органов исполнительной власти РФ, в частности, Федеральной службы исполнения наказаний.

**Актуальность исследования системы** и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации состоит, прежде всего, в особой важности этого элемента политического и в целом государственного взаимодействия не только социальных слоев внутри страны, но и при защите интересов на международной арене.

Кроме того, еще более заметную роль занимает исполнительная власть в современной России – молодом государстве, где общество находится в переходном, трансформирующемся состоянии. В связи с этим происходит деконструкция устаревших, утративших свое позитивное значение институтов, социальных установок и ценностей, параллельно уделяется внимание развитию новых общественно-полезных начал. Достижение ключевых целей возможно только при условии эффективного государственного управления, а, следовательно, и от результатов деятельности исполнительной ветви власти, в частности, федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

С момента начала реализации последней реформы административной отрасли прошло без малого три года и «институциональный дизайн» системы органов исполнительной власти по большей мере сформировался. Сегодняшняя структура приобрела важнейшую основополагающую черту – стабильность. Очевидно, что «точечная доработка» деятельности федеральных органов исполнительной власти продолжается сейчас и будет вестись дальше. Однако основная идея останется неизменной: модель трехуровневой организации работы федеральных органов исполнительной власти «федеральное министерство – федеральное агентство – федеральная служба».

**Объектом** исследования являются общественные отношения, направленнные на организацию эффективной деятельности системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

**Предмет** исследования – конкретные нормы действующего законодательства, отражающие тенденции развития института государственного управления на основе органов исполнительной власти.

**Целью** данного исследования является комплексный теоретико-правовой анализ системы и структуры федеральных органов исполнительной власти РФ, рассмотрение основных форм организации их деятельности, а также путей развития этих отношений.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие **задачи:**

- дать характеристику, а также выявить основные принципы и признаки федеральных органов исполнительной власти;

- выявить место и роль системы федеральных органов исполнительной власти в реализации общегосударственных функций и задач;

- охарактеризовать роль Президента РФ и Правительства РФ в организации повседневной деятельности федеральных органов исполнительной власти;

- обозначить структурные единицы федеральных органов исполнительной власти.

**Методологическая** **основа**. В работе применялись законы диалектики, а также общенаучные и частные (специальные) методы, такие, как синтез, анализ, функциональный, системный, историко-правовой, формально-логический, статистический, конкретно-социологический. Кроме того, широко использовался нормативный метод при анализе правовых документов РФ.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Рассматриваемая тема в исследовании широко изучается, однако единого мнения и подхода к проблеме эффективного устройства федеральных органов исполнительной власти до сих пор не найдено. Различные подходы к пониманию феномена исполнительной власти отражены в работах классиков науки: И. Фихте, Г. Гегеля, К. Маркса, А. Шопенгауэра, М. Вебера, Р. Даля, Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда, М. Крозье и др.

Полезными для концептуального осмысления и всестороннего анализа объекта проводимого исследования были научные труды таких отечественных и зарубежных светил науки, как М. Г. Анохин, Г. В. Атаманчук, Ж. Ведель, Р. Даль, О. Е. Кутафин, М. Н. Марченко, В. Д. Зотов, Г. В. Мальцев, Э. Н. Ожигов, Н. П. Медведев, Бахрах Д. Н., Ю. А. Тихомиров. В своей работе я постараюсь на основе уже существующих идей и взглядов ведущих ученых выразить свое мнение в отношении функционирования федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

**Структурно** работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников, что дает возможность в полном объеме раскрыть поставленные задачи.

ГЛАВА I. ОБЩЕПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

§ 1. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ФУНКЦИИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ

Исполнительная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, представляющая собой установленный перечень полномочий по управлению государственными делами, такими как законодательное регулирование, внешнеполитическое представительство, осуществление административного управления, а также организация исполнения, прежде всего, Конституции РФ.

Демьян Николаевич Бахрах, российский юрист, доктор юридических наук, профессор определил систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации как «совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами и имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функция управления».[[1]](#footnote-1)

На основе вышеуказанной дефиниции можно сделать вывод о том, что являясь обособленным компонентом государственного аппарата, федеральный органы исполнительной власти обладают особенными, отличными признаками, позволяющими составить наиболее полное представление. К ним относят:

1. Государственно-правовая природа органов исполнительной власти. Это обусловлено конституционным разделением государственной власти, а сами органы в таком случае являются следствием нормативного закрепления этого принципа.
2. Органы исполнительной власти являются особой формой проявления исполнительной власти. Они образуются для практического выполнения функций и задач в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества.
3. Приоритетная задача федеральных органов исполнительной власти – право-исполнительская деятельности в соответствии со своей компетенцией и требованиями нормативных правовых актов.

Основные шаги по доведению до соответствия указанным выше теоретическим признакам федеральных органов исполнительной власти РФ предпринимаются в виду реализации административной реформы. Необходимая реорганизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ от 20 мая 2004г. №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», а также Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Вследствие этого произошли принципиальные изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Иными словами, Указом Президента от 12 мая 2008г. №724 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы.

Особо стоит отметить значение Президента РФ и Правительства РФ. Структура и система работы федеральных органов исполнительной власти напрямую зависит от предопределений Правительства РФ по осуществлению исполнительной власти, кроме того, изменения и дополнения существующей структуры органов в целях ее реорганизации вносятся Указами Президента России. Исходя из полномочий Президента РФ, закрепленных в Конституции, несмотря на отсутствие строгого закрепления Главы государства как руководителя исполнительной ветви власти, он обладает обширнейшими полномочиями по отношению к органам исполнительной власти. Такая активность Президента фактически лишает Правительство самостоятельности, дает лишь возможность действовать на основании Указов главы государства. Подобное «параллельное взаимодействие» не позволяет объективно оценивать качество принимаемых мер, а также саму деятельность федеральных органов исполнительной власти.[[2]](#footnote-2)

На основе принятых Указов Президента РФ были приняты компетентные функции федеральных органов исполнительной власти.

Основной стороной задач деятельности федеральных органов исполнительной власти принято считать функции по принятию нормативных актов. Иными словами, издание на основании и в строгом соответствии Конституции РФ, федеральных конституционных законов, обязательных федеральных законов для органов исполнительной ветви власти, обязательных для исполнения широким кругом лиц нормативных документов.

Кроме того, важной функцией является контроль и надзор за подчиненными федеральным органам исполнительной власти в соответствии с их компетенцией органами и учреждениями. Важно, что здесь выделяют контроль за реализацией полномочий в строгом соответствии с нормативными документам, прежде всего с федеральным законодательством и Конституцией, а также выдача разрешений на осуществления определенной в соответствии с компетенцией деятельности и (или) конкретных действий юридическими лицами и гражданами; кроме того, сюла относят регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Другой не менее значимой функцией является управление государственным имуществом, то есть реализация полномочий собственника в отношении федерального имущества, в частности, переданного в управление федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству и др., а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Также особо выделяют функцию по оказанию государственных услуг, по сути, наиболее очевидная функция, наиболее открыто реализуемая и заметная обществу. Вообще, данная функция заключается в безвозмездном или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг граждан и организация в областях и сферах общественной жизни, установленных федеральным законодательствам.[[3]](#footnote-3)

Подводя итог разговора о функциях стоит отметить, что функции федерального органа исполнительной власти определяются нормативным документом того органа, в подчинении которого он находится, то есть Указом Президента и Постановлением Правительства соответственно.

В результате всего вышесказанного в данной параграфе, мы можем сделать вывод о том, что федеральные органы исполнительной власти занимают центральное место в механизме государства. Органы государственной власти формируются и функционируют на основе определенных принципов организации.

§ 2. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В предыдущем параграфе мы сделали вывод о весомой роли исполнительной власти в механизме государственного регулирования, особенно в свете бурно изменяющегося общества, в частности из-за регулярных политических и социально-экономических потрясений.

Исходя из этого, необходимо четко классифицировать систему исполнительной власти РФ для полного понимания всей широты властных компетенций этой ветви государственного управления.

Вопрос о системе исполнительной власти широко рассмотрен в научной литературе, поэтому я постараюсь сформулировать на основе существующих идей свое представление на этот счет.

В положениях концепции административной реформы все чаще используются понятия "система" и "структура". Применение этих понятий в законодательстве не вызывает возражений. Разработка эффективных систем и структур управления неизбежно требует углубленного анализа сущностных отношений в организации и деятельности органов власти. Без такого анализа нельзя, очевидно, что для определения правильного пути оптимизации этих органов. Кроме того, понятие "система" и "структура", указанных в соответствующих правовых норм, которые становятся обязательными для практического применения, что повышает требования к четкости определения этих понятий. Дополнительная сложность возникает из-за того, что в условиях федеративного устройства Российского государства формируются и развиваются различные взаимодействующие системы законодательной, исполнительной и судебной власти. Правовые проблемы совершенствования этих систем приобретают первостепенное значение.

Из приведенных определений вытекает первый принципиальный вывод: понятия "система" и "структура" ее элементов обеспечивают целостность и целенаправленность системы. Обеспечить устойчивое взаимодействие элементов в рамках единой системы невозможно без установления соподчиненности между ними по "вертикали" и "горизонтали" на основе отношений координации, власти - подчинения, согласования деятельности всех звеньев системы вокруг общей цели.

Система органа всегда имеет внутреннее устройство, построение; структура не существует вне системы.

Таким образом, под структурой системы будет пониматься внутренняя структура органа, системы органов, системы власти в целом.

Характер и степень межведомственного взаимодействия в значительной мере определяются условиями организации деятельности органов исполнительной власти. Структура федеральных и региональных органов исполнительной власти и механизм их взаимодействия формируются под влиянием формы государства. Правовые основы регулирования органов исполнительной власти закреплены в Конституции РФ, текущее регулирование осуществляется посредством Федеральных законов и нормативных актов.

Условие согласованности устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, что обуславливает необходимость сочетания вертикальных, горизонтальных и диагональных межведомственного взаимодействия.

Рассмотрим ныне существующую структуру федеральных органов исполнительной власти, призванную обеспечить наличие вышеуказанных качеств реализации исполнительной ветви государственной власти.[[4]](#footnote-4)

Федеральное министерство – федеральный орган исполнительной власти, выполняющий свои задачи в пределах установленной компетенции по поводу выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования. Полномочия установлены актами Президента РФ и Правительства РФ.

Как правило, министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности. **Федеральные министерства** выполняют функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности в конкретной сфере жизнедеятельности общества.

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

а) утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет о соответствующем исполнении;

б) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о создании нового органа или учреждения, об их предельной штатной численности и фонде [оплаты труда](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D0%BE%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B0) работников;

в) вносит в Министерство [финансов](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%8B) РФ предложения по формированию [федерального бюджета](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82) и финансированию федеральных служб и федеральных агентств, предлагает пути экономии финансовых ресурсов;

г) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к его компетенции в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

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

е) имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иное не предусмотрено законом;

ж) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением органов и учреждений, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Федеральное министерство осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

а) вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность или освобождении от нее руководителя государственного внебюджетного фонда;

б) принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

в) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;

г) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о [бюджете](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82) государственного внебюджетного фонда и об [исполнении бюджета](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2) государственного внебюджетного фонда;

д) назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых законом.[[5]](#footnote-5)

Федеральная служба — это 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](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0) РФ, проведения борьбы с [преступностью](http://www.konspekt.biz/list.php?tag=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) и обеспечения общественной безопасности.[[6]](#footnote-6)

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба 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. Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

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. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции может издавать 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 агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ. Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.[[7]](#footnote-7)

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, называют административными органами*.* Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении служб и агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций определены в Положениях об этих органах, утверждаемых соответственно Президентом или Правительством Российской Федерации. По представлению федеральных министров Правительство назначает заместителей федеральных министров и руководителей федеральных служб и агентств, подведомственных Правительству; федеральные министры по представлению руководителей федеральных служб и агентств назначают заместителей руководителей федеральных служб и агентств и руководителей территориальных органов. Назначения в органах стратегического блока проводятся Президентом.

Федеральные органы исполнительной власти имеют право формировать территориальные органы. Правила их организации и деятельности отражены в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452.

Такие органы образуются для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с единой схемой их размещения, на основании приказа федерального органа исполнительной власти. Схема размещения подготавливается федеральным органом исполнительной власти и вносится его руководителем в Правительство Российской Федерации или соответствующее федеральное министерство. Схема сопровождается пояснительной запиской с указанием цели, задач и видов образуемых территориальных органов; сведений о территориях их деятельности; финансово-экономического обоснования. В зависимости от того, в чьем ведении находятся федеральные органы исполнительной власти, схема размещения их территориальных органов утверждается Правительством Российской Федерации, приказом федерального министерства.

Положения о территориальных органах утверждаются руководителями соответствующих федеральных служб и агентств, отражают правила осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, мер государственного принуждения; реализации федеральных целевых программ, планов и иных мероприятий; взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными территориальными органами и полномочными представителями Президента в федеральных округах; осуществления полномочий руководителя территориального органа. Деятельность территориального органа организует его руководитель, несущий персональную ответственность за реализацию возложенных на орган функций. Как правило, статус территориальных органов – Управление.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, структура федеральных органов исполнительной власти способствует реализации управленческих функций, а также реализации поставленных перед ними задач. Несомненно, в существующей системе существуют недостатки, особенно в сфере взаимодействия учреждений органов между собой. Но, несмотря на это, оптимальная структурная и системная организация исполнительной власти с обязательным обособлением функций подчиненных органов и учреждений должно обеспечивать такие важные качества взаимодействия участников государственно-правовых отношений, как специализированность, ответственность перед вышестоящим руководством, законом и обществом, оперативность и результативность.

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§1. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОРГАН ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Правовую основу организации и деятельности Правительства Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[[9]](#footnote-9), федеральные законы, подзаконные акты.

Правительство Российской Федерации является органом государственной власти, осуществляет исполнительную власть и исполняет свою деятельность в коллегиальной форме, возглавляет систему исполнительной власти в Российской Федерации. Включает высших должностных лиц, а именно Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Председатель Правительства назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.[[10]](#footnote-10). Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за исполнение поставленных задач.

Правительство РФ имеет право в пределах своей компетенции создавать органы учреждения, назначать для их функционирования должностных лиц в целях поддержания строгой вертикали власти.[[11]](#footnote-11) Таким образом, Правительство РФ выполняет задачи по поддержанию государственности в стране, и, как следствие, проводит политику законности для исполнения вышеуказанных целей.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве. По сути, в этом заключается основная часть надзорной функции, ведь Правительство тем самым контролирует верхушку федеральных органов исполнительной власти в отношении реализации государственной политики, соответствия данных должностных лиц условиям и требованиям замещаемой должности.

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

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры участвуют в заседаниях лично.

Правительство Российской Федерации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях. Правительство Российской Федерации информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

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

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании. Право законодательной инициативы Правительство осуществляет посредством внесения законопроектов в Государственную Думу. Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.[[12]](#footnote-12)

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

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

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

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

Подводя итог вышесказанному можно сделать вывод о том, что Правительство, занимая руководящее место в системе исполнительной власти, действительно обладает широкими полномочиями в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти.   
Поэтому от эффективности работы Правительства РФ напрямую зависит продуктивное точно исполнение возложенных задач федеральными органами исполнительной власти. Также можно сказать о том, что на основании федерального конституционного закона, полномочия и компетенция Правительства строго установлена. На мой взгляд, это способствует законному применению государственной власти, которой наделен высший орган исполнительной ветви власти. Тем более, что Правительство находится под контролем других органов органов государственной власти в соответствии с Конституцией РФ.

§ 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФСИН РОССИИ КАК ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Федеральная служба исполнения наказаний**(ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.[[13]](#footnote-13)

Уголовное наказание в виде лишения свободы является одной из наиболее острых форм государственного принуждения, оказывающей существенное влияние на правовой статус осужденных, их ограничением прав: выбора места жительства, свободы передвижения избирательного права и др. Важное место здесь занимает Президентский контроль за деятельностью ФСИН РФ. В соответствии с действующим законодательством Президент РФ руководит деятельностью МЮ РФ, Правительство РФ координирует его деятельность. Президентский контроль в настоящее время занимает особое место в системе государственного управления. В силу особого конституционного статуса главы государства данный контроль в той или иной степени охватывает фактически все стратегические направления деятельности органов исполнительной власти, основные сферы жизнедеятельности общества, включая деятельность и ФСИН России.[[14]](#footnote-14)

Пенитенциарные учреждения Российской Федерации вместе составляют уголовно-исполнительную систему, которая включает в себя:

[1)](http://base.garant.ru/1305321/2/#block_6) учреждения, исполняющие наказания;

[2)](http://base.garant.ru/1305321/2/#block_7) территориальные органы уголовно-исполнительной системы;

[3)](http://base.garant.ru/1305321/2/#block_8) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (далее - федеральный орган уголовно-исполнительной системы).

Основные задачи ФСИН являются:

- исполнение в соответствии с законодательством РФ уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых;

- организация контроля за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

- обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

- обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников УИС, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов;

- охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан РФ и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

- создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положения международных договоров РФ и федеральных законов;

- организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации;

- управление территориальными органами ФСИН и непосредственно подчиненными учреждениями.[[15]](#footnote-15)

В уголовно-исполнительную систему по решению Правительства Российской Федерации могут входить [следственные изоляторы](http://base.garant.ru/1351664/#block_1000), предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, медицинские, образовательные и иные организации.[[16]](#footnote-16)

Очевидно, что учреждения и органы уголовно-исполнительной системы решают широкий круг задач и вследствие этого стоит отметить отсутствие Федерального закона, регламентирующего правовое положение сотрудников, их безопасность и много другое.

Некоторые исследователи, например Б. Б. Казак, сомневаются в необходимости такого правового акта в виду существования Уголовно-исполнительного кодекса Российской федерации. Подробно говорится о так называемом административном усмотрении, когда руководитель принимает решение на основе обстоятельств, из-за которых требуется действие, не нарушающее иных нормативно-правовых актов, но прямо не закрепленное в актах, регламентирующих деятельность уголовно-исполнительной системы.

По-моему мнению, такое административное усмотрение доводит до того, то решение принимается в экстремальной, требующей незамедлительной и безотлагательного решения ситуации. Подобные решения едва ли способствуют системной, стабильной организации деятельность уголовно-исполнительной системы.

В этом смысле регламентация деятельности пенитенциарной системы действительно необходима.

Как следует из выступления Президента РФ на заседании Президиума Государственного Совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» 11 февраля 2009 г., с одной стороны «исправительные учреждения находятся в конце правоприменительной цепочки и уже, по сути, исполняют те решения, те приговоры, которые до этого провозглашает суд на основе деятельности предварительного следствия…». С другой стороны – согласно ст. 1 УИК РФ целями уголовно-исполнительного законодательства является, в том числе и предупреждение совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами, а в перечень задач входит охрана прав, свобод и законных интересов осужденных.[[17]](#footnote-17)

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что ФСИН России занимает немаловажное место в системе федеральных органов исполнительной власти, поскольку реализация наказания как формы и метода исправление лиц с девиантным для правового общества поведением очевидно необходимо. Для этой цели создано большое разнообразие учреждение и органов, исполняющих наказаний.

Президент РФ осуществляет контроль за четким исполнением поставленных задач. К эффективности осуществления действий уголовно-исполнительной системой есть немало вопросов, возникающих во многом из-за нечеткой регламентации прохождения службы. Это связано во многом с коротким сроком существования ФСИН России в подчинении Министерству Юстиции Российской Федерации. Однако, в результате реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года количество нерешенных вопросов функционирования системы должно существенно сократиться. В целом, ФСИН России является полноправным федеральным органом исполнительной власти с четко закрепленными полномочиями.[[18]](#footnote-18)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования задачи и цели работы выполнены: выявлены общие черты, признаки федеральных органов исполнительной власти, отдельным органам уделено более подробное внимание, в том числе Федеральной службе исполнения наказаний. Кроме того, выявлены основные проблемы в повышении эффективности работы данных органов и ветви власти в целом, а также были выдвинуты ряд предложений. Например, в работе ясно говорится об острой необходимости издания нормативного акта о службе в уголовно-исполнительной системы, поскольку его отсутствие существенно усложняет служебную деятельность сотрудников системы.

Также на основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что система и структура федеральных органов исполнительной власти представляет собой по большей части сформированную и четко организованную совокупность учреждений и органов, реализующих в соответствии со строго установленной компетенцией свои полномочии в области государственного управления.

На сегодняшний день вопрос о системе и структуре исполнительной власти является весьма актуальным, поскольку продолжается административная реформа, вследствие чего происходят существенные изменения в отношении деятельности данных органов как на федеральном, так и на региональном уровне.[[19]](#footnote-19) На федеральном уровне система исполнительной власти регулируется, очевидно, Конституцией Российской Федерации, которая устанавливает и ставит во главе угла принцип разделения властей и указывает на тот факт, что исполнительная власть осуществляется Правительством Российской Федерации. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» охраняет и регулирует отдельные вопросы существования и функционирования системы исполнительной власти как единой, неделимой структуры. Также важными регуляторами служат указы Президента Российской Федерации, Постановления правительства. Нормативно-правовое регулирование исполнительной власти осуществляется и на региональном уровне.

За последнее десятилетие система федеральных органов государственной власти неоднократно подвергалась изменениям в целях ее оптимизации, усиления ее роли в процессах реформирования государства и общества. И все же структуру органов исполнительной власти Российской Федерации нельзя назвать идеальной. Полномочия некоторых органов пересекаются, ими выполняются сходные, порой даже дублирующие функции. Функциональная неопределенность является основной причиной нестабильности и неупорядоченности структуры федеральных органов исполнительной власти. Это является главной целью совершенствования системы, доведения ее до устойчивого эффективного функционирования. Непростая задача, однако процесс идет, и положительные сдвиги уже заметны.

Для установления "целесообразной" системы федеральных органов исполнительной власти необходимо, чтобы каждый структурный элемент данной системы имел свой четкий и понятный правовой статус, который должен определяться законодательно в зависимости от характера и объема выполняемых функций и полномочий.

В целях искоренения данной проблемы необходимо оптимизировать процесс идентификации и упразднения избыточных, нелегитимных и дублирующих функций - это первое препятствие для эффективного взаимодействия, потому что чем больше избыточных и дублирующих функций, тем больше людей их выполняет, тем выше человеческий фактор и меньше эффективность взаимодействия. Идеальная модель в таком случае выглядит как строго установленные полномочия, в пределах которых учреждение или орган исполнительной власти реализует их в соответствии с заданной компетенцией – строгий пазл и, как итог, четкая и прозрачная картина работы органов исполнительной власти не только для руководящих лиц, но и для общества, в интересах которого органы обязаны действовать.

Для реализации названных целей ключевое значение будет иметь принятие федерального закона об общих принципах организации исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и последующее приведение всей системы нормативно-правовых актов, относящихся к регулированию данной сферы в унифицированную систему, основывающуюся на названном законе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

1. "Конституция Российской Федерации" (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// "Российская газета", N 7, 21.01.2009;
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 28.12.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.12.1997. № 51. - ст. 5712.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 23.04.2012) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства Российской Федерации ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
4. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 20.03.2011) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

[Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5473-I "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"](http://base.garant.ru/1305321/)

Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 22.06.2010) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // "Собрание законодательства РФ", N 11, 15.03.2004, ст. 945.

1. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (в редакции от 21.05.2012) //"Российская газета" 22 мая 2012 г. в - Федеральный выпуск №5787

УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. – 800 с. С. 209.

Акотов Л. В. Административное право: учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. – М.: Наука Пресс, 2007. – 34-с.

Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. - Самара, 2007. – 125-127 с.

Кириллова В.А. Типовые связи в системе взаимодействия органов исполнительной власти. // Организационные проблемы управления экономикой. Сб. научных трудов. Под ред. Исправниковой Н.Р. - М.: ИЭ РАН - 2005.

Конин Н. М. Административное право России: учебник / Н. М. Конин. – М.: Проспект, 2007. – 465 с.

Конституционное право России: учебник. В 4-ч т. Т.4 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2001 – 862 с.

1. Никифоров Л. В. Правовое положение учреждений и органов ФСИН России в уголовном судопроизводстве [Текст] // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.).  — Пермь: Меркурий, 2012. — С. 122-126.
2. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.

Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.

Центр-периферийные отношения в Российской Федерации: основные этапы и тенденции развития // Вопросы гуманитарных наук, 2008. - № 3. - С. 36.

1. Чертков А. Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика.- 2007. - № 1.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ:

1. “Википедия”. Свободная энциклопедия // http://ru.wikipedia.org/wiki
2. “Гарант”. Информационно-правовой портал // http://www.garant.ru/

Официальный сайт Министерства Юстиции Российской Федерации: http://minjust.ru/structure/fedserv/fsin/regulation

Официальный сайт ФСИН Роcсии: http://фсин.рф/fsin/status/

1. Справочно-правовая система «Консультант-плюс» // http://www.consultant.ru/

1. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. – 800 с. С. 209. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кириллова В.А. Типовые связи в системе взаимодействия органов исполнительной власти. // Организационные проблемы управления экономикой. Сб. научных трудов. Под ред. Исправниковой Н.Р. - М.: ИЭ РАН - 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 02.02.2016) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" [↑](#footnote-ref-4)
5. Конин Н. М. Административное право России: учебник / Н. М. Конин. – М.: Проспект, 2007. – 465 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Справочно-правовая система «Консультант-плюс»: [URL] <http://www.consultant.ru/law/ref/ju_dict/word/federalnaya_sluzhba/> (дата обращения 26.04.2016) [↑](#footnote-ref-6)
7. Акотов Л. В. Административное право: учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. – М.: Наука Пресс, 2007. – 34-с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Чертков А. Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика.- 2007. - № 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 28.12.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.12.1997. № 51. - ст. 5712. [↑](#footnote-ref-9)
10. "Конституция Российской Федерации", ст. 111 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// "Российская газета", N 7, 21.01.2009 [↑](#footnote-ref-10)
11. Центр-периферийные отношения в Российской Федерации: основные этапы и тенденции развития // Вопросы гуманитарных наук, 2008. - № 3. - С. 36. [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституционное право России: учебник. В 4-ч т. Т.4 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2001 – 862 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Официальный сайт Министерства Юстиции Российской Федерации: [URL] <http://minjust.ru/structure/fedserv/fsin/regulation> (дата обращения 04.05.2016) [↑](#footnote-ref-13)
14. Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. - Самара, 2007. – 125-127 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Официальный сайт ФСИН Роcсии: [URL] <http://фсин.рф/fsin/status/> (дата обращения 04.05.2016) [↑](#footnote-ref-15)
16. [Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5473-I "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"](http://base.garant.ru/1305321/) [↑](#footnote-ref-16)
17. Никифоров Л. В. Правовое положение учреждений и органов ФСИН России в уголовном судопроизводстве [Текст] // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.).  — Пермь: Меркурий, 2012. — С. 122-126. [↑](#footnote-ref-17)
18. Справочно-правовая система «Консультант-плюс» [URL] http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_106055/ (дата обращения 09.05.2016) [↑](#footnote-ref-18)
19. Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. - 2006. - № 2. [↑](#footnote-ref-19)