

Содержание

исполнительный власть государственный управление

Введение

1. Государственное управление и государственное регулирование

1.1 Сущность и задачи государственного управления

1.2 Сущность и задачи государственного регулирования

1.3 Соотношение государственного управления и государственного регулирования

2. Органы государственной власти, осуществляющие государственное управление и регулирование

2.1 Президент Российской Федерации

2.2 Правительство Российской Федерации

2.3 Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации

2.4 Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

2.5 Местное самоуправление

3. Общие правовые принципы, на которых основывается государственное управление и регулирование

3.1 Принцип законности

3.2 Принцип единого экономического пространства

3.3 Принцип поддержания добросовестной конкуренции и запрещения монополистической деятельности

Заключение

Список литературы

Введение

Управление - это необходимый элемент повседневной жизни, без него в окружающем мире наступает коллапс и беспорядок. В широком смысле управление можно обнаружить в самых различных отношениях. Без него невозможны баланс в системе мироздания, онтогенез в природе, деятельность коллективов людей.

Человек живет в государстве и испытывает все недостатки, связанные с работой существующей системы государственного управления. Знание механизмов работы этой системы позволяет человеку выявлять причины, приводящие к недостаткам и исправлять их. Основу системы государственного управления составляют: власть, управление, территория и экономическая система. В связи с этим, специфика государственного управления выражена в способе формирования высшего органа власти, разграничения властных полномочий между ее территориальными подразделениями, а также используемые для этого экономические и политико-правовые методы. Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основе системы

государственного управления России, как и любой другой федеративной демократической страны, положены принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий разделение государства на уровни управления, распределяющие органы публичной власти по административно-территориальным единицам страны. В каждой административно-территориальной единице реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления.

Государственное управление концентрируется, прежде всего, на федеральном уровне, а через уполномоченные федеральные институты осуществляется защита прав на региональном уровне и общая координация действий местных органов власти в решении региональных вопросов. Однако, отсутствие фактического единства исполнительной власти, обусловленное проблемой взаимоотношения федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, является одной из главных причин недостаточной эффективности осуществления государственного управления в стране. Россия пытается построить общество с рыночной экономикой и эффективным государственным управлением, в силу чего важной необходимостью является создание новой эффективной, логичной, непротиворечивой и сбалансированной нормативной правовой базы, так как в данный момент времени она избыточна, но не имеет полноты регулирования определенных сфер общественных отношений. Актуальность данной работы состоит в необходимости усовершенствовании государственного управления, направленного на повышение эффективности и результативности работы государственных структур, усиление их ответственности, что необходимо для полноценного развития Российского государства.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, которые складываются в процессе организации и деятельности органов государственного управления Российской Федерации. Предметом исследования являются нормы права, регулирующие вопросы организации и функционирования системы государственного управления.

Цель работы - проведение комплексного анализа совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления и государственного регулирования, реализацией исполнительной власти в 6 Российской Федерации, для выявления имеющихся коллизий и пробелов и выработки способов их устранения.

Учитывая цель, можно определить задачи настоящей работы:

- определить сущность, принципы и задачи государственного регулирования и управления;
- проанализировать соотношения государственного регулирования и управления;
- исследовать систему и структуру органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию системы, полномочий органов исполнительной власти.

Методологическая основа исследования включает в себя следующие

общетеоретические и специальные научные методы познания: сравнительно-правовой, диалектический, логический, метод аналитического толкования правовых норм.

1. Государственное управление и государственное регулирование

1.1 Сущность и задачи государственного управления

Управление - это целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние или процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством влияния на кого (что)-либо с целью изменения или сохранения его состояния, поведения или действия, которое осуществляется в рамках данной системы отношений. /47/

Такая сложноорганизованная система, как общество, нуждается в управлении. Субъектом такого управления является государство, которое является официальным представителем общества, выражает его волю и интересы. Для налаживания рациональных взаимосвязей между обществом и государством существуют органы государственной власти и органы местного самоуправления. В российской литературе есть несколько подходов к толкованию понятия «государственное управление». В широком смысле, государственное управление - это деятельность всех органов государственной власти, воздействующая на развитие всех сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его развития. /32/

В 11 статье Конституции Российской Федерации /1/ установлено, что: государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Система органов исполнительной власти функционирует на основе законодательной базы, принимаемой законодательным органом - Федеральным Собранием. Если предположить отсутствие законодательной опоры, тогда не будет легитимного закрепления структуры, полномочий и правовых оснований деятельности органов исполнительной власти, которая будет бессмысленна при отсутствии правовых норм, закрепленных в законах. В узком смысле, государственное управление - это вид государственно-властной деятельности, осуществляемой специальными субъектами - органами исполнительной власти в процессе их непосредственного руководства. /32/

К данному виду относится практическая деятельность главы государства, высшего исполнительного органа, центральных органов федеральной исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, агентств, федеральных служб, федеральных комиссий, федеральных надзоров), органов исполнительной власти субъектов Федерации. /47/

Следует выделить специфические свойства государственного управления: опора на государственную власть, распространенность на все общество, находящееся на территории и вне территории государства и системность. Однако в обоих

определениях государственного управления указывается на его основополагающую сущность - целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения, целью которого, является урегулирование системы и гарантирование ее сбалансированного функционирования и необходимого преобразования, способствующего совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека.

Стоит отметить, что такое влияние обеспечивается именно силой государства, то есть властным характером используемых в процессе управления способов и средств, в том числе и путем принуждения. Виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы составляют функции государственного управления. К общим функциям относятся: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль. Специфические функции государственного управления отражают содержание отдельных воздействий государства: финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование. /39/ Для осуществления целей, определяются основные задачи государственного управления:

- 1) охрана конституционного строя Российской Федерации, формирование, стабилизация и гарантирование благосостояния жизнедеятельности граждан, защита их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов;
- 2) организация общественного порядка и обеспечение безопасности;
- 3) государственное регулирование социальной, экономической и культурной сфер жизни;
- 4) предоставление плодотворной работы государственных органов в соответствии с их компетенцией; обеспечение действия принципа открытости в деятельности государственных служащих и государственных органов;
- 5) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения. /51/

Осуществляется государственное управление в правовых и неправовых формах. Правовая форма государственного управления - это юридически оформленное деяние органа государственной власти, его представителя, осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия. Правовая форма имеет ряд признаков, среди которых: закрепление в нормативном правовом акте, государственно-властная природа, подзаконность полномочий органов управления и их должностных лиц, исполнительно-распорядительное действие.

Неправовая форма государственного управления - это деятельность в рамках законодательства носящая внутриорганизационный, дополнительный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности государственного органа. К таким действиям относятся организационные действия, материально-технические мероприятия. Действия организационного характера прослеживаются в организации делопроизводства, методической работе, составлении отчетов, проведении совещаний и другой организационной работе в органе исполнительной власти. Материально-технические операции обеспечивают работу органов исполнительной власти: решение проблем материально-

финансового обеспечения, организация работы экспедиции, транспорта. /39/
Государственное управление основано на использовании в основном правовых форм, в связи с тем, что именно они гарантируют соблюдение принципа законности и возможность контроля за деятельностью органов государственного управления. К правовым формам относят акты государственного управления и административные договоры. /31/

Акт государственного управления - это документ, содержащий властное волеизъявление уполномоченного субъекта государственного управления в виде нормативного или индивидуального предписания, осуществленное в рамках компетенции для решения задач управленческой деятельности. Нормативные акты управления могут приниматься Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Нормативные акты управления принимаются в виде постановлений, указов, приказов, положений и носят подзаконный характер.

Индивидуальные акты определяются как одностороннее управленческое решение или волеизъявление. Они принимаются в произвольной форме в виде предписаний, распоряжений, решений, и применяются в практической деятельности властных органов. /33/

Административные договоры - это соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, по вопросам организации управленческого процесса, а именно: вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а также вопросов делегирования части государственно-властных полномочий от одного субъекта управления другому. К административным договорам относятся: договор компетенции, договор о сотрудничестве, договор о поступлении граждан на государственную службу. /31/

Таким образом, государственное управление - это подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе ежедневного и практического руководства экономической, административно- политической, социальной, культурной сферами жизни общества, когда оказывается целенаправленное воздействие со стороны органов государственной власти на управляемый объект с использованием имеющихся средств, целей и задач.

Государственно управление предполагает гибкость методов, в том числе применения реформ с учетом уровня жизни населения, размера доходов его слоев, позиций различных партий, традиций, психологии населения. На практике это делается методом проб и ошибок, выдвижением и реализацией новых программ, сменой партий и лидеров у власти.

1.2 Сущность и задачи государственного регулирования

Общество является сложноорганизованным образованием, для устойчивого развития, совершенствования которого, необходим социально- правовой режим регулирования. Не смотря на то, что под устойчивым общественным развитием понимается сохраняющееся во времени и пространстве динамическое состояние

сбалансированности интересов всех членов общества, государственное регулирование является подвижным и динамичным, оно развивается одновременно с развитием общественных отношений. /43/

В широком смысле государственное регулирование можно определить как установление государством общих правил поведения участников общественных отношений и их изменение в зависимости от развития условий. Его субъектами являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, которые органично дополняют друг друга, поскольку одни наделены возможностью устанавливать правила поведения, обладающие наибольшей силой, а другие обладают необходимыми средствами и полномочиями для их практического применения: принятые Федеральным Собранием федеральные законы, реализуются и исполняются органами исполнительной власти разных уровней. В узком смысле государственное регулирование является одной из функций государственного управления, которая направлена на создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, предпринимательства без вмешательства государственных органов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность, путем установления и корректировки общих правил поведения. /35/ По мнению М.Н. Марченко государственное регулирование «включает в себя также всесторонний контроль за выполнением требований, содержащихся в нормах права, регулирующих те или иные общественные отношения; координацию и установление общего направления деятельности участников соответствующих отношений». /53/ Государственное регулирование может быть направлено на внешнее регулирование, когда правила, принимаемые органами государственной власти, направлены на упорядочение отношений с гражданами и организациями, так и на внутреннее, то есть обеспечение сбалансированного функционирования государственного управления и входящих в ее состав государственных органов. /30/ Разделение функций государственного управления между государственными органами не предполагает выделение самостоятельной группы органов специально для осуществления каждой управленческой функции. Это связано с тем, что в действительности нет таких органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, которые не реализовали бы в определенном объеме регулирующие функции. По крайней мере, такой регулирующей функцией будет нормативное упорядочение внутренних организационных отношений самого органа исполнительной власти. Функция государственного регулирования осуществляется органами законодательной и исполнительной власти. Способом реализации государственного регулирования является установление, изменение или отмена правил поведения. В числе органов государственной власти, осуществляющих государственное регулирование, большое значение имеют полномочия Президента Российской Федерации, так как именно он, согласно статье 80 Конституции Российской Федерации, /1/ определяет основные тенденции развития внутренней и внешней политики, может вмешиваться в любые вопросы государственного устройства и государственной политики.

Государственное регулирование осуществляется в первую очередь посредством издания правовых актов. К таким актам относятся: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления, инструкции, правила, положения и иные акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, а также соответствующие нормативные правовые акты, издаваемые на уровне органов исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Индивидуальные правовые акты имеют распорядительную направленность, поэтому их не относят к формам осуществления государственного регулирования, они не содержат в себе правил поведения. С помощью таких актов материализуются юридически-властные волеизъявления в конкретных ситуациях. Они содержат в себе указание - определенное применительно к случаю, четкое установление выполнять действие или воздержаться от его совершения. Также к внешним формам выражения государственного регулирования можно отнести «значимые действия юридического характера», например, выдача лицензий; осуществление обязательной государственной регистрации. Такие действия исполняются на основании действующего правового акта. Они не создают правил поведения, но являются действенным механизмом их реализации, который достигается за счет того, что рассматриваемые действия юридического характера порождают юридические последствия или являются юридическим фактом. /39/

Например, для получения лицензии на осуществление медицинской деятельности заявитель должен удовлетворять следующим лицензионным требованиям: наличие зданий или помещений, наличие медицинских изделий, необходимых для выполнения заявленных работ (услуг), наличие у руководителя медицинской организации и его заместителей высшего медицинского образования и сертификата специалиста по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье»; для индивидуального предпринимателя необходимо наличие высшего медицинского образования и сертификата специалиста, а для осуществления доврачебной помощи - среднего медицинского образования и сертификата специалиста по соответствующей специальности; наличие трудовых договоров с работниками, имеющих среднее, высшее профессиональное образование и сертификат специалиста (для специалистов с медицинским образованием); соответствие структуры и штатного расписания соискателя лицензии; обеспечение внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности. /24/

Юридическим последствием выдачи лицензии является наделение субъектов правоотношений при соблюдении определенных условий дополнительными правами, при нарушении которых возможно ограничение или лишение предоставленных прав. Задачи государственного регулирования:

- 1) нормативное регулирование путем установления общих правил;
- 2) корректировка правовых норм в соответствии с реальными целями и задачами управления;
- 3) контроль за соблюдением правовых предписаний и норм, регулирующих

общественные отношения;

4) государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правилами. /51/

Для определения методов государственного регулирования необходимо изучить нормативный правовой материал, который содержит следующие сведения.

Например, государственное регулирование внешнеторговой деятельности подразумевает: таможенно-тарифное регулирование (установление пошлин);

квотирование; сертификацию товаров; экспортный контроль. /7/

Для регулирования естественных монополий применяют метод ценового регулирования, то есть установление тарифов или их предельного уровня. /3/

На основании примеров можно сделать вывод, что законодательство о государственном регулировании прямо определяет то, что его методы отнесены к компетенции соответствующих органов исполнительной власти, являются конкретными и практически одинаковы с теми, которые употребляются и субъектами отраслевого управления. Иначе говоря, все названные методы являются методами государственно-управленческой деятельности в целом. Таким образом, нецелесообразно противопоставлять государственное регулирование и государственное управление в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки.

1.3 Соотношение государственного управления и государственного регулирования

Государственное управление и регулирование, как механизмы упорядочения поведения субъектов общественных отношений, характеризуются установлением и обеспечением государством общих правил поведения. В тексте Конституции Российской Федерации нет прямого упоминания о том, что государственное регулирование является одной из ключевых функций органов государственной власти. Также нет упоминания и о государственном управлении. Однако термин «государственное регулирование» активно используется законодателем, так как в федеральных законах термин «государственное регулирование» содержится в названии. Например, Федеральный закон № 10 от 08.01.1998 «О государственном регулировании развития авиации». /4/

Обращения к «регулированию» и «управлению» наполнены подзаконные акты: указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. Например, Указ Президента Российской Федерации № 1199 от 06.10.1998 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»; /13/ Постановление Правительства Российской Федерации № 705 от 25.09.2002 «О совершенствовании системы государственного управления морскими портами». /20/

Регулирование наиболее полно выражает тот комплекс действий, которые реализуются в процессе управленческой деятельности, в связи с тем, что по смыслу содержания регулирование осуществляется главным образом путем установления общих правил поведения, которыми должны руководствоваться участники общественных отношений, при необходимости внесение в них изменений и дополнений. Следовательно, невозможно противопоставлять государственное

регулирование и государственное управление. В связи с тем, что государственное регулирование является одной из функций государственного управления, можно сделать вывод о том, что государственное регулирование преследует общие цели, свойственные государственному управлению, являясь для последнего средством в достижении этих целей. Для правового, демократического государства цели государственно-управленческой деятельности заключаются в обеспечении стабильного и непрерывного развития общества во всех сферах, в том числе и охрана интересов общества, прав и интересов личности, обеспечение безопасности. /39/ Для более четкого понимания целей государственного регулирования необходимо обратиться к нормативным правовым актам, например, статья 9 Федерального закона № 275 от 29.12.2012 «О государственном оборонном заказе» /11/ определяет, что целью государственного регулирования цен на продукцию по государственному оборонному заказу, является эффективное использования бюджетных средств и создания оптимальных условий для рационального размещения и своевременного выполнения государственного оборонного заказа при соблюдении баланса интересов государственного заказчика и исполнителя. Следовательно, государственное регулирование создаёт условия для направления экономических интересов хозяйствующих субъектов в нужное русло. Деятельность органов исполнительной власти нельзя отделять от деятельности органов законодательной власти, так как эффективность государственного управления и государственного регулирования напрямую зависит от эффективности системы правовых норм и институтов, которые обеспечивают достижение выбранных государством и обществом целей. /35/

Для устранения трений и противоречий между объектами управления необходимо властное воздействие судебного органа. Следовательно, функционируя совместно и согласованно, все три ветви государственной власти, выполняя каждая свой набор полномочий, составляют единый, целостный государственный аппарат, реализующий государственное управление и регулирование в полном объеме. Тем не менее, наиболее широкие полномочия в области практической реализации управления и регулирования принадлежит органам исполнительной власти.

Таким образом, регулирование является функцией государственного управления. В основе государственного управления и государственного регулирования в частности находится воздействие государства в лице отдельных органов государственной власти на общественные отношения, путем установления, изменения и отмены правил поведения участников указанных отношений. Значение государственного управления, несомненно, так как его суть состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий продуктивной работы государства и общества.

2. Органы государственной власти, осуществляющие государственное управление и регулирование

2.1 Президент Российской Федерации

Президент Российской Федерации занимает особое положение по отношению к органам государственной власти и не входит ни в одну из ее ветвей. /1/ Однако,

характер полномочий близок к деятельности органов исполнительной власти. С момента принятия присяги Президент Российской Федерации становится главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. /2/

Президент Российской Федерации, не позднее двухнедельного срока после вступления в должность, вносит предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации в Государственную Думу. Согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. /1/ Президент Российской Федерации формирует Правительство Российской Федерации. Учитывая то, что Президент определяет основные направления внешней и внутренней политики, он тем самым оказывает законное влияние на различные сферы деятельности Правительства. Юридическая зависимость Правительства от Президента прослеживается в том, что Президент имеет право присутствовать на заседаниях Правительства; указы Президента, которые относятся к системе актов, составляющих правовую основу деятельности Правительства, и распоряжения должны исполняться на всей территории Российской Федерации, он вправе отменять постановления и распоряжения Правительства. /1/

Президент Российской Федерации принимает или отклоняет отставку Правительства Российской Федерации либо может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. Президент Российской Федерации одобряет по представлению Правительства положения о федеральных органах исполнительной власти и назначает их руководителей. В полномочия Президента входит руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, которые занимаются вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. /2/

Совет Безопасности является совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. В состав Совета Безопасности входят Президент Российской Федерации;

Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности. /9/ В целях реализации конституционных полномочий Президент дает поручения и указания. /18/ Они необходимы для укрепления исполнительной дисциплины в деятельности органов государственной власти и ужесточения контроля за их деятельностью.

Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральные конституционные законы, федеральные законы и обнародует их. Однако Президент может отклонить федеральный закон и направить его в Федеральное Собрание на повторное рассмотрение. Если же Федеральное Собрание настаивает на принятии закона, то для преодоления вето Президента, необходимо квалифицированное большинство голосов - не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае федеральный закон подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. /1/

Для успешного и эффективного осуществления полномочий Президента необходим разветвленный аппарат, который практически обеспечивал бы выполнение задач главы государства. Таким государственным органом является Администрация Президента Российской Федерации, она осуществляет контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады, а также подготавливает законопроекты для внесения их Президентом в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. /17/

В состав Администрации Президента Российской Федерации входит полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Основными задачами полномочного представителя является обеспечение реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства и контроль за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. /14/

Полномочные представители могут быть приглашены на заседания Правительства Российской Федерации, совещания проводимые Председателем Правительства по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов, а также на заседания комиссий и советов, которые создает Правительство Российской Федерации. Полномочные представители разрешают споры и разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. /19/

Также в состав института президентства входят Государственный Совет который является совещательным органом, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Членами Государственного совета являются Председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. /15/ Президент Российской Федерации в процессе выполнения своих полномочий обладает

неприкосновенностью. Однако, как высшее должностное лицо и представитель государства, он за свои действия несет ответственность. Так, Президент является ответчиком в Конституционном Суде Российской Федерации при рассмотрении вопроса, связанного с ходатайством о признании изданного им акта неконституционным. Президент может быть ответчиком по гражданскому иску в суде общей юрисдикции при нарушении изданным им актом прав и имущественных интересов физических и юридических лиц. На основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления, Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности. /1/

Таким образом, Президент Российской Федерации является ключевым элементом государственного управления. Фактически именно глава государства исполняет роль направляющего и координирующего центра в системе государственной власти. Президент формирует всю исполнительную вертикаль в стране посредством издаваемых им указов о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Именно Президент утверждает состав Правительства Российской Федерации - высшего исполнительного органа государственной власти страны - что было и остается основной его прерогативой. Из этого следует, что в основном весь объем государственно-властной компетенции главы государства сосредоточен именно в сфере исполнительной деятельности. В то же время, Президент не несет ответственности за деятельность органов исполнительной власти.

2.2 Правительство Российской Федерации

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. /1/ Являясь высшим федеральным органом исполнительной власти, Правительство Российской Федерации руководит большинством сфер и отраслей управления, обеспечивает общее социальное, экономическое, развитие страны, в пределах своих полномочий решает вопросы государственного управления. В состав Правительства входят его Председатель, заместители Председателя и федеральные министры. Председатель Правительства имеет право издавать нормативные акты и распоряжения в соответствии с предоставленными полномочиями. Ему предоставлено право на индивидуальные административные решения в пределах его компетенции. Он может представлять государство на международной арене. Заместители Председателя Правительства участвуют в его заседаниях с правом решающего голоса, координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации, таким образом, Президент формирует Правительство и этим уже берет ответственность за его работу. /2/

Правительство несет ответственность перед Федеральным Собранием. Государственная Дума Российской Федерации может выразить недоверие и потребовать его отставки, однако в реальности Правительство во многом зависит от воли Президента, который контролирует и оценивает его деятельность. Правительство действует в пределах срока полномочий главы государства Российской Федерации и перед вновь избранным Президентом слагает свои полномочия. Компетенция Правительства Российской Федерации, установлена в статье 114 Конституции Российской Федерации /1/ и включает следующие полномочия: осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, в том числе разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, предоставляет отчет Государственной Думе о его исполнении.

Также в компетенцию Правительства Российской Федерации входит осуществление необходимых мер по обеспечению обороны, государственной безопасности Российской Федерации и реализации внешней политики. Социальный характер государства предопределил обязанность Правительства по обеспечению проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Конституционные полномочия в социальной сфере конкретизированы в Федеральном конституционном законе № 2-ФКЗ от 17.12.1991 года «О Правительстве Российской Федерации», /2/ в соответствии с которым Правительство Российской Федерации обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья и по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, обеспечивает государственную поддержку культуры, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, принимает меры по обеспечению экологического благополучия.

Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на территории страны. Проекты постановлений и распоряжений подготавливает Аппарат Правительства Российской Федерации, которые подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти. После согласования и до внесения в Правительство Российской Федерации проекты постановлений и распоряжений подлежат согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации. /21/ Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В порядке реализации этого полномочия Правительство: утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти; при необходимости отменяет акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливает их действие. /2/

Однако, деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих

вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий руководит Президент Российской Федерации, а Правительство Российской Федерации лишь координирует деятельность. Тем самым мы имеем «двойное» руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти. /44/ Правительство Российской Федерации координирует деятельность исполнительных органов субъектов России по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По соглашениям (договорам) с органами исполнительной власти и субъектов Российской Федерации Правительство может делегировать последним часть своих полномочий, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - передавать Правительству Российской Федерации долю своих полномочий. Однако и то, и другое возможно, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. /2/

Для осуществления полномочий Правительству Российской Федерации предоставлено право законодательной инициативы. Законопроекты, подготовленные Правительством, вносятся в Государственную Думу. Ответственность Правительства Российской Федерации выражается в том, что она может быть реализована только в соответствии с решением Президента Российской Федерации, причем правовые основания и процедурные вопросы принятия подобного решения в законодательстве фактически не закреплены. Поэтому необходимо дополнить Конституцию Российской Федерации положением об ответственности органов государственной власти и их должностных лиц. На основании данного положения принять законодательный акт, где были бы определены юридические основания наступления конституционной ответственности, формы и порядок реализации ответственности.

2.3 Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 314 от 9.03.2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» /16/ в стране реализуется трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти: федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство, которая предполагает соответствующее разделение между ними нормотворческих, контрольно- надзорных и организационно-хозяйственных функций. Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом Российской Федерации.

Порядок внутренней организации федеральных органов исполнительной власти по реализации полномочий устанавливаются регламентами в соответствии с типовым регламентом, утверждаемым Правительством Российской Федерации, который включает такие вопросы, как структура и штатное расписание, полномочия руководителя в федеральном органе, порядок организации работы, правила подготовки и рассмотрения проектов актов, вносимых в Правительство Российской Федерации. /23/

Главными функциями федерального министерства является выработка

государственной политики и нормативно-правовое регулирование, а также осуществление координации и контроля за находящимися в его ведении федеральных служб, федеральных агентств, государственных внебюджетных фондов. /16/

Например, Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования. /25/

По своей сути координация свидетельствует о том, что фактически в ней находит свое специфическое выражение регулирующая функция. Федеральные министерства на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование установленной сфере деятельности. Министерство возглавляет министр, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать или отменять их решения.

Структуру министерства составляют: руководство, куда входят коллегия; министр; его заместители, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации. Также в состав министерства входят департаменты, которые занимаются решением проблем федерального и отраслевого значения, отделы и иные подразделения. /16/

Отраслевой принцип построения министерской системы позволяет создать профессиональный специализированный управленческий аппарат в тех сферах общественной жизни, которые являются объектом правового регулирования, дает возможность соединить различные институты в единую систему в рамках одной управленческой области. /39/

К компетенции Федерального агентства относится осуществление функций по предоставлению государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Генеральный директор возглавляет федеральное агентство, который назначается на должность и освобождается от должности Правительством Российской Федерации либо Президентом Российской Федерации, если агентство находится в его ведении. Функции по контролю и надзору осуществляют только федеральные службы. Основой их деятельности является осуществление государственной обороны, государственной безопасности, защита и охрана государственной границы Российской Федерации, проведение борьбы с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Возглавляет федеральную службу её руководитель. Правительство Российской Федерации назначает руководителя на должность и освобождает его от должности, однако если

федеральная служба находится в ведении Президента, то он назначает и освобождает руководителя. /16/

В пределах своей компетенции федеральные агентства и службы могут издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль их деятельности. Государственная регистрация нормативных актов осуществляется органом юстиции, который ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. /31/

Большинство федеральных агентств и служб переданы в ведение министерств, что способствует сосредоточению больших ресурсов и значительных полномочий в деятельности министерства, в свою очередь это может усилить опасность монополизма и консерватизма в работе. Согласно статье 78 Конституции Российской Федерации /1/ в субъектах федеральные органы исполнительной власти могут образовывать территориальные органы, основная задача которых состоит в том, чтобы согласовать действия и проводимую политику с местными органами власти, оказывать населению соответствующие услуги и координировать деятельность соответствующих государственных структур в определенной сфере. Однако в связи с недостаточно четким разделением полномочий между центром и регионами, а также отсутствием законодательной базы возникают проблемы в их деятельности. Кроме того, их содержание требует значительных затрат из бюджета. Координацию деятельности территориальных органов власти в субъектах осуществляют полномочные представители Президента Российской Федерации. На уровне Конституции Российской Федерации отсутствует полный перечень федеральных органов исполнительной власти, их возможные виды, отличия по правовому статусу, поэтому необходимо принять федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти, в котором будут указаны принципы и порядок формирования этих органов, характер их компетенции, место в системе органов исполнительной власти, правила взаимодействия между собой и другими ветвями власти.

2.4 Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Государственная власть субъекта должна быть самостоятельной и независимой в установленных федеральной конституцией рамках, что является свидетельством ее реальности и самодостаточности, а, значит, и существования реального федерализма.

В России в основе образования субъектов Федерации положены два принципа: национально-этнический и административно-территориальный, что послужило поводом для разделения регионов на автономные округа и республики в одном случае и края, области - в другом. Всего, согласно статье 65 Конституции Российской Федерации в России 85 субъектов, за каждым из которых закреплена определенная

территория, органы государственной власти, собственная нормативная база - конституция в республиках и уставы во всех остальных субъектах федерации. Однако в отличие от Конституции Российской Федерации основные законы субъектов отличаются нестабильностью, так как существует постоянная необходимость приведения конституций и уставов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации. Высшим должностным лицом субъекта является губернатор, реже - глава администрации, исключением являются республики, так как ключевое место в системе региональной власти принадлежит главе республики, председателю правительства (Республика Тыва и Хакасия) или президенту (Республика Татарстан). В Москве - городе федерального назначения - высшее должностное лицо - мэр.

Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается гражданами России или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на срок не более пяти лет и является представителем субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов России, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта России.

Законодательный орган субъекта вправе выразить недоверие главе региона в случае издания им акта, признанного в судебном порядке противоречащим федеральному и региональному законодательству или в случае ненадлежащего исполнения им своих обязанностей. Однако решение о недоверии не влечет за собой неизбежной отставки главы субъекта, так как окончательное решение принимает глава государства. В республиках высшим исполнительным органом является правительство или кабинет министров. В субъектах - нереспубликах высший должностной орган власти - администрация или правительство. Правительства, кабинеты министров и администрации регионов по предметам своего ведения принимают постановления и распоряжения.

В полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта входят обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, разработка бюджета субъекта России и осуществление мер по обеспечению социально-экономического развития, участие в реализации государственной политики в области науки, образования, в сфере здравоохранения, экологии, охране собственности и общественного порядка.

Для осуществления на территории субъекта полномочий, отнесенных статьей 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, создаются территориальные федеральные органы исполнительной власти. Они реализуют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не относятся к системе органов исполнительной власти субъекта. Создание территориального органа производится

по согласованию с администрациями субъектов Российской Федерации. В частности к совместному ведению относится координация вопросов в сфере здравоохранения. Однако механизмы государственного регулирования данной области имеют ряд недостатков. Согласно статье 14 Федерального закона № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» к полномочиям федеральных органов исполнительной власти осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения относится установление этапов оказания медицинской помощи, правил организации деятельности, стандартов оснащения, рекомендуемые штатные нормативы, кратности оказания медицинских услуг. Данные стандарты обязательны для выполнения. Однако из статьи 16 Федерального закона № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» обеспечение донорской кровью и ее компонентами, обеспечение лекарственными препаратами, продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, реализация территориальной программы гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, организация оказания первичной медико-санитарной, высокотехнологичной и скорой медицинской помощи находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.