

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт  
Кафедра «Юриспруденция и судебно-техническая экспертиза»**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
БАКАЛАВРА**

**Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность, структура,  
функции**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Студентка гр. 43821/5

Ирина Надежда Сергеевна

Санкт-Петербург

2017

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования**

**«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт**

**Кафедра «Юриспруденция и судебно-техническая экспертиза»**

Работа допущена к защите  
Зав. кафедрой «Юриспруденция  
и судебно-техническая экспертиза  
\_\_\_\_\_ В.Н. Снетков  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**БАКАЛАВРА**

**Тема: Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность,  
структура, функции**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Выполнила

студентка гр. 43821/5 \_\_\_\_\_ Н.С. Ирина

Научный руководитель \_\_\_\_\_ профессор, д.к.ю.н.

В. П. Кириленко

Санкт-Петербург

2017

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	7
1.1 Понятие и признаки исполнительной власти.....	7
1.2 Место исполнительной власти в системе государственной власти.....	15
2. СТРУКТУРА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	23
2.1 Система и структура органов исполнительной власти .....	23
2.2 Федеральные органы исполнительной власти .....	31
2.3 Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	40
3. МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	49
3.1 Понятие и сущность механизма, осуществляющего исполнительную власть .....	49
3.2 Функции исполнительной власти.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	65
АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА .....	75

## **ВВЕДЕНИЕ**

Государственная власть в Российской Федерации представляет собой организованное руководство делами общества со стороны государства и его органов. В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную».<sup>1</sup>

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. На исполнительную власть возложена организационно-управленческая и исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата.

Вопрос об исполнительной власти является актуальным на сегодняшний день, а так же одним из труднейших вопросов правовой науки. Многие современные проблемы организации государственной власти обусловлены сложностями, связанными с глубокими преобразованиями государственного устройства страны. Именно реальные характеристики исполнительной ветви власти отражают состояние государственности в данный момент в целом, позволяют оценить потенциал и перспективы государственно-правовых методов разрешения сложившихся проблем.

Исполнительные органы существовали в период Российской Империи (образование министерской системы как формы организации высших органов государственного управления), во времена СССР (высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти был Совет Министров СССР), однако в данной работе проводится анализ исполнительной власти в период с 1991 года по настоящее время.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

Объект исследования выпускной квалификационной работы – общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Предмет – законы и нормативные правовые акты, регулирующие структуру и деятельность исполнительной власти в Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы – сделать выводы и практические рекомендации по совершенствованию системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- 1) Рассмотреть понятие «исполнительная власть» в Российской Федерации;
- 2) Выявить место исполнительной власти в системе государственной власти;
- 3) Изучить систему и структуру исполнительной власти в Российской Федерации;
- 4) Изучить полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации на разных уровнях государственной власти;
- 5) Проанализировать практику разрешения судами вопросов, связанных с деятельностью органов исполнительной власти;
- 6) Теоретически проанализировать механизм осуществления исполнительной власти;
- 7) Разработать и обосновать предложения по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Методологическая основа исследования включает в себя следующие общетеоретические и специальные научные методы познания: сравнительно-правовой, диалектический, логический, метод аналитического толкования правовых норм, анализ, сравнение, классификация, обобщение.

Теоретическая основа выпускной квалификационной работы базируется на отечественных и зарубежных исследованиях, направленных на изучение развития исполнительной власти, вопросам ее формирования и

функционирования, векторов и способов усовершенствования исполнительной системы органов государственной власти.

Общетеоретические аспекты образования и формирования органов исполнительной власти Российской Федерации рассмотрены в научных трудах советских и российских авторов, таких как: Бахрах Д.Н., Безруков А.В., Бельский К.С., Васильева С.В., Калинина Л.А., Карасев А.Т., Козлов Ю.М., Стариков Ю.Н., Тихомиров Ю.А.

Эмпирическая составляющая выпускной квалификационной работы основывается на Конституции Российской Федерации,<sup>1</sup> Федеральном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»,<sup>2</sup> Федеральном законе от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,<sup>3</sup> Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,<sup>4</sup> Указе Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».<sup>5</sup>

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

Теоретическая значимость исследования заключается в возможности использования основных выводов, сделанных в процессе исследования, для дальнейшего рассмотрения и разработки путей решения проблем модернизации правового регулирования деятельности исполнительных органов государственной власти. Практическая значимость сконцентрирована на разрешении важных задач формирования и функционирования системы исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Там же. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 3.

<sup>3</sup> Там же. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>4</sup> Там же. – 08.07.2013. – № 27. – Ст. 3647.

<sup>5</sup> Там же. – 10.04.2017. – № 15 (часть I). – Ст. 2161.

# 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Понятие и признаки исполнительной власти

Понятие «исполнительная власть» в российском законодательстве существует сравнительно не долгое время. Об исполнительной власти, как об одной из ветвей государственной власти, упоминается в Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г.<sup>1</sup> Затем в Указе Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. №1147<sup>2</sup> официально был использован термин «центральные органы федеральной исполнительной власти».<sup>3</sup> Далее Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г.<sup>4</sup> в редакции 1992 г. закрепила принцип разделения власти, наделила Президента государства полномочиями высшего должностного лица и главы исполнительной власти, а Правительство страны стало органом исполнительной власти.<sup>5</sup> Ныне действующая Конституция Российской Федерации продублировала положение о разделении власти, обозначила полномочия органов исполнительной власти.<sup>6</sup>

Несмотря на то, что термин «исполнительная власть» появился в конце XX века, единый подход к трактованию данного понятия в российской доктрине выработан не был.

Появлению данного понятия в законах тех времен предшествовала острая дискуссия в ученых кругах. К исследованию понятия «исполнительная власть» российские юристы приступили еще в конце XIX

---

<sup>1</sup>Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ» [электронный ресурс] // URL: <http://constitution.garant.ru/act/base/10200087185432760952&21111=BGFYT> (дата обращения 10.04.2017).

<sup>2</sup>Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 05.10.1992. – № 14. – Ст. 1090.

<sup>3</sup>Бачило И. Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития – М.: Юрист. – 2011. – С.9.

<sup>4</sup>Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. – 21.05.1992. – № 20. – Ст. 1084.

<sup>5</sup>Ведомости Съезда НД Российской Федерации и ВС Российской Федерации. – 21.05.1992. – № 20. – Ст. 1084.

<sup>6</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

начале XX века. Немало сил в разработанность данной темы вложили такие известные ученые, как А.А. Алексеев, А.Д. Градовский, С.А. Котляревский и Н.И. Лазаревский. Юристы-правоведы анализировали сложившуюся действительность в России, прибегали к опыту иностранных государств, изучали взгляды ученых-предшественников на понимание термина «исполнительная власть», и как следствие, приходили к собственным выводам. В результате, каждый ученый приводил аргументы в пользу достоверности своего понимания сущности исполнительной власти.

Такие ученые, как В.М. Гессен, Н.О. Куплеваский, Ф.М. Кокошкин в своих трудах под исполнительной властью понимали только правительственную власть. Причем подмены этих двух понятий не наблюдалось: в работах также фигурировало и словосочетание «исполнительная власть». Так, В.М. Гессен, писал: «Господствовавшее некогда воззрение на правительственную власть как на исполнительницу законов давно уже отвергнуто наукой государственного права. В настоящее время никто не ограничивает правительственную деятельность механической функцией пассивного исполнения законов».<sup>1</sup> Автор также указывает и на то, что место теории исполнительной власти навсегда и бесповоротно в политическом архиве. По мнению Гессена, исполнительная власть сводится к исполнению закона, но при всем этом она является частью правительственной власти, смысл который гораздо шире.

Определением понятия «исполнительная власть» также занимались Лазаревский Н.И. и Новоторжский Г. В своих научных трудах данное понятие они описывают, как тождественное понятию «правительственная власть». Так, Новоторжский Г. пишет: «право приводить законы в исполнение называется исполнительной или правительственной властью».<sup>2</sup> То есть эта группа ученых не видит разницы в двух синонимичных понятиях – для них это идентичные термины.

---

<sup>1</sup> Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград: Издание юридического книжного склада «Право». – 1918. – С. 467.

<sup>2</sup> Новоторжский Г. Что такое правовое государство. – СПб: Типография Н. Фридберга. – 1906. – С. 15.



И.Т. Тарасов, первым разработавший фундаментальный курс административного (полицейского) права, отождествлял исполнительную и административную (полицейскую) власти. Самая важная функция исполнительной власти, по его мнению, состоит в воплощении в жизнь законов. Также следует отметить, что в разработке данной темы И.Т. Тарасов, разделил исполнительную власть на власть распорядительную и принудительную.<sup>1</sup>

Евтихиевым А.О. исполнительная власть была рассмотрена во взаимосвязи с администрацией и административной деятельностью. Автор считал, что «администрация есть один из видов государственной власти; она является властью независимой и с содержанием остаточным, то есть тем, которое не принадлежит двум иным более определенным властям: законодательной и судебной».<sup>2</sup>

Бахрах Д.Н. связывал понятие «исполнительная власть» с управленческими действиями и решениями. По мнению автора, «исполнительная власть — абстрактная политико-правовая категория, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений».<sup>3</sup>

Аналогичной точки зрения придерживались Алексеев А.А. и Покровский С.П. В своих научных трудах они признавали равными по своей правовой природе понятия «исполнительная власть», «власть министерская» и «правительственная власть».

---

<sup>1</sup>Тарасов И.Т. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX-начало XX века. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. – 1999. – С. 175.

<sup>2</sup>Евтихий А.О. Законная сила актов администрации. М.: Издательство «Библиотечный фонд». – 1911. – С. 10.

<sup>3</sup>Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для ВУЗов. – М.: Норма. – 2012. – С. 305-306.

Алексеев А.А. пишет: «труды Локка, Лоренца Штейна и других, с одной стороны, богатый политическим опытом XIX век, выдвинувший необходимость признания сильной и самостоятельной правительственной власти, действующий в тоже время с народными чаяниями и желаниями, ими руководимой – с другой, показали всю невозможность сведения правительственной роли к одному лишь исполнению закона. В государстве как высшей личности между чисто внутренним актом воления и внешним актом действия выступает посредствующий момент, возвышающийся до самостоятельного бытия, обладающий своим особым органом, это именно момент исполнения, исполнительная власть. Исполнительная власть имеет свои орган в лице правительства. А правительство, так понимаемое, состоит в свою очередь из главы государства и собственно правительства, правительства в узком смысле слова (министры)».<sup>1</sup>

В своей работе еще один российский ученый правовед И. А. Полянский дал следующее определение исполнительной власти – это государственная власть, «которая предполагает наличие особых звеньев государственного аппарата (органов государственного управления общей компетенции), деятельность которых направлена на реализацию общих норм, установленных субъектами законодательной (представительной) власти в целях регулирования различных сторон общественной жизни».<sup>2</sup>

Существует подход, в рамках которого исполнительную власть рассматривают в корреляции с административными учреждениями и управленческими органами. Основоположниками данного подхода были Грибовский В.М. и Елистратов А.И.

Так, В.М. Грибовский писал о единстве государственной власти и лишь о «формах проявления этой власти». Размышляя о власти, автор указывает: «В видах укрепления основ обновляемого государственного строя Мы

---

<sup>1</sup>Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. – Харьков: Тип. и лит. М. Зильберберг и с-вья. – 1910. – С. 265.

<sup>2</sup>Полянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Хабаровск: Издательство «Право». – 2002. – С. 23.

повелели свести воедино постановления, имеющие значение Основных законов и дополнили их положениями, точно разграничивающими область принадлежащей Нам нераздельно власти верховного государственного управления от власти законодательной».<sup>1</sup>

Под исполнительной властью доктор юридических наук А.Ф. Малый подразумевает «органы государственной власти, не вошедшие в число субъектов, осуществляющих законодательную и судебную деятельность, которые могут быть отнесены к числу органов, исполняющих законы».<sup>2</sup>

Выдающийся русский юрист Захаров Н.А. утверждал, что «само по себе понятие власти исполнительной, власти точного применения велений закона, власти, не имеющей, в сущности, своего «я» и являющейся известным отблеском власти законодательной, осуществляемой при парламентарном строе коллегией лиц, входящих в состав законодательной палаты, и от нее зависящей, не может быть воспринято, по общему смыслу, нашими законами. Такое определение власти, имеющей своей задачей применять нормы закона на практике, может стать синонимом власти административной в государстве парламентарном, республиканском и в той монархии, где господствует принцип – король царствует, но не управляет. У нас, по смыслу нашей конституции и по выработанным практикой принципам, власть, именуемая обыкновенно исполнительной, не найдет себе самостоятельного места и войдет в понятие той общей власти, которую точнее назвать (как это, впрочем, и делают основные законы), властью управления».<sup>3</sup>

Исчерпывающе и многогранно проблематика сущности и характерных особенностей исполнительной власти была проанализирована в работах К.С. Вельского. Так, «исполнительная власть» в понимании автора, это «система органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения

---

<sup>1</sup>Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). – Одесса: Типография «Техник». – 1912. – С. 129 с.

<sup>2</sup>Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М.: Изд. «Нико». – 2000. – С. 109.

<sup>3</sup>Захаров Н.А.. Система русской государственной власти. – М.: Издательский дом «Орегон». – 2002. – С. 263.

законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение».<sup>1</sup> Стоит также отметить, что, по мнению К.С. Вельского, основными компонентами этого понятия являются органы, управление, принуждение. Помимо этого, исполнительная власть имеет место не только при исполнении законов, но и при реализации в процессе деятельности остальных ветвей государственной власти, а также в неправовых формах управления. Другими словами, под термином «исполнительная власть» стоит понимать объединение понятий «власть» и «исполнение», которые в свою очередь можно обнаружить в определении термина «государственное управление». Последнее представляет собой «деятельность по исполнению, по властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения».<sup>2</sup>

Вклад в исследование понятия «исполнительная власть» внес Ю.М. Козлов. По поводу исполнительной власти автор писал следующее: «Административное право – это та отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти (иногда ее называют административной властью), которая представляет собой одну из ветвей единой государственной власти Российской Федерации в системе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная – категория особого рода».<sup>3</sup>

Своя концепция определения понятия и, соответственно, сущности исполнительной власти была и у К.С. Вельского. Автор толковал данный термин в узком и широком смыслах. Так, в широком понимании исполнительную власть ученый определял как совокупность органов государственного управления, которые выстроены согласно определенной

---

<sup>1</sup> Вельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск: Издательство «Север». – 2001. – С. 23-24.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Козлов Ю.М. Административные правоотношения. – М: Юрид. лит. – 1996. – С. 73.

иерархии, а также наделены властными полномочиями, реализующие их с целью обеспечения благоприятной среды для жизнедеятельности общества.

А в узком смысле, под исполнительной властью понималось «право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник под контролем и ответственностью этого должностного лица».<sup>1</sup>

Ю.А. Тихомиров, писал о «необходимости решительно переломить старую традицию и реально добиться того, чтобы органы исполнительной власти были заняты преимущественно реализацией законов. Именно в этом заключается главный смысл их деятельности, выраженный в самом наименовании и предназначении этих органов. Пока же ситуация остается почти такой же, как и в прошлые годы, когда управление развивалось по формуле «усмотрение и целесообразность».<sup>2</sup> Стоит также отметить, что, по мнению автора, работа органов по исполнению закона очень важна для государства. Ведь она представляет собой не только одну из целей функционирования государства, но еще и выступает в качестве условия оптимизации всей управленческой деятельности в целом.

С точки зрения В.Ф. Халипова, исполнительная власть – это «важнейший вид (ветвь) власти. Задача этой власти — проводить в жизнь волю избранных или стоящих во главе государства лиц и органов, представляющих жизненные интересы тех или иных слоев общества, сословий, наций. Исполнительная власть – это власть правоприменительная, на которую возлагается функция исполнения законов, принимаемых парламентом, т. е. законодательной властью».<sup>3</sup> Также автор отмечает, что в существующей действительности значимость исполнительной власти гораздо шире тех рамок, которые устанавливает законодательство. По своей сути все структурные подразделения исполнительной власти – как в рамках всей

---

<sup>1</sup>Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политологические аспекты). учебное пособие. – М.: Издательство «КолосС». – 1999. – С. 94.

<sup>2</sup>Тихомиров Ю.А. Исполнительная власть: ее сила и слабость. – М.: Юридическая литература. – 1996. – С. 9.

<sup>3</sup>Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти. – М.: Республика. - 2001. – С. 184.

России, так и в территориальных ее субъектах – являются удобным, практичным и всегда подстраивающимся к сложившейся реальности инструментом в осуществлении властных полномочий. Так, если наделить исполнительную власть большими полномочиями, это непременно приведет к негативным последствиям, а именно к ослаблению демократии и так неодобряемому населением усилению бюрократизма. Но в тоже время, ограничение полномочий может повлечь за собой нарушение баланса в государственной власти, а быть может и смену формы правления.

Свое определение исполнительной власти сформулировал Ю.Н. Старилов. Под данным термином предполагалось понимать «деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции».<sup>1</sup> Автор считал, что природа самой исполнительной власти заключается именно в управлении. Тема исполнительной власти в трудах Ю.Н. Старилов является детально проработанной. Обозначив определение рассматриваемого термина, ученым также были выделены характерные особенности исполнительной власти. Так, по мнению автора, наиболее существенным отличием данного правового института является тот факт, что за любые осуществляемые исполнительными органами действия непосредственно по управлению и принятию распоряжений, решений или каких-либо других властных мер, они несут ответственность. Также автор отмечал принцип планирования деятельности исполнительных органов и осуществление ими юрисдикционной деятельности.

При этом наибольший организационный потенциал, механизмы которого всеобъемлюще и проникают во все сферы общественных отношений, сосредоточен в системе исполнительной власти — одной из ветвей государственной власти демократически организованной

---

<sup>1</sup>Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА. – 2012. – С. 506.

политической системы. Реальные и властные импульсы организационного воздействия, ориентированные на законодательство страны и прежде всего на ее конституцию, идут именно от структур исполнительной власти.

Рассмотрев основные подходы к определению понятия и сущности исполнительной власти, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, ученые признавали существование исполнительной власти в рамках теории разделения властей, которую вслед за Локком развивал Монтескье и другие.

Во-вторых, хотя не все ученые употребляли термин «исполнительная власть» в своих трудах, – кто-то считал ее синонимом «административной», «полицейской», «правительственной» властей, – все они вкладывали в данное понятие похожее значение.

В-третьих, юристы-правоведы, в основном, сводили исполнительную власть к управлению и исполнению законов, а также осознавали всю важность нормального функционирования исполнительной власти во благо процветания государства.

В-четвертых, изученные теории дают возможность определить исполнительную власть в Российской Федерации как совокупность государственно-властных полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами, важнейшей функцией которых является исполнение законов и иных нормативных правовых актов. Стоит также отметить, что исполнительная власть формирует жизнедеятельность в государстве.

## **1.2 Место исполнительной власти в системе государственной власти**

Одним из основополагающих принципов, провозглашённых Конституцией Российской Федерации, является принцип разделения властей. Данный принцип закреплен в статье 10 Конституции Российской Федерации и представляет собой такое осуществление государственной власти, при

котором власть в государстве состоит из трех формирующих ее направлений – законодательной, исполнительной и судебной власти.<sup>1</sup> Претворение в жизнь каждой из названных ветвей государственной власти происходит по отдельности, ввиду их полной самостоятельности. По характеру все три ветви власти в практической деятельности независимы, равны по своей природе, что полностью исключают любое проявление доминирования и подчинения между ветвями. Однако, несмотря на всю свою автономность, и законодательная, и исполнительная, и судебная власти находятся в постоянном взаимодействии. Более детально принцип разделения властей раскрыт в Федеральном законе «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти».<sup>2</sup>

Принцип разделения властей известен миру довольно давно. Теория разделения властей была впервые выдвинута английским философом Джоном Локком, а данный термин ввёл в своих работах французский просветитель Шарль-Луи де Монтескьё.

По своей сущности принцип разделения властей проявляется в следующих главных аспектах: во-первых, деятельность по подготовке законопроектов и принятию законов проводится законодательным (представительным) органом. Во-вторых, исполнительно-распорядительная деятельность государства в целом осуществляется системой органов исполнительной власти. В-третьих, полнота судебной власти во всех ее проявлениях принадлежит иерархичной системе судов. Другими словами, смысл теории разделения властей базируется на простом разделении функций, как основных направлений деятельности государства, на законотворчество, управление государственными делами и отправление правосудия. Стоит также отметить, что каждая ветвь государственной власти в большей или меньшей мере обладает полномочиями по осуществлению

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Там же. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.



государственного контроля.<sup>1</sup> Необходимо понимать, что современная интерпретация теории разделения властей пополнена обязательностью разграничения полномочий (предметов ведения) между органами той или иной ветви, а так же между органами внутри каждой из ветвей (по уровням). Некоторые отечественные правоведы сводят смысл принципа разделения властей к тому, что только при неукоснительном его соблюдении, а именно при дифференциации полномочий единой государственной власти можно будет говорить об установлении в этом государстве демократического политического режима.<sup>2</sup>

Что касается положения конкретно исполнительной власти и ее сущности в системе государственной власти, то свои труды для разрешения данного вопроса посвятил Ю. М. Козлов, которому удалось связать ее как с деятельностью специальных элементов аппарата государства (имеются ввиду управленческие государственные органы общей компетенции), так и с непосредственным характером исполнения всеобщих норм, созданных и санкционированных субъектами представительной власти для регуляции разнообразных областей жизни общества.<sup>3</sup> Автор усматривает первостепенное назначение исполнительной власти в претворении в жизнь предписаний, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах.

Приведённая точка зрения на место и роль исполнительной власти в масштабах деятельности всего государства критиковалась со стороны других ученых, полагавших, что в данной концепции не уделяется должного внимания взаимосвязи исполнительной и судебной властей: важности и значимости последней, ведь её вердикты тоже носят обязательный характер для органов исполнительной власти.<sup>4</sup>

Некоторые ученые акцентировали внимание на довольно ограниченной и узконаправленной интерпретации исполнительной власти, что непременно

---

<sup>1</sup> Васильева С.В. Конституционное право России: учебник. – М.: Эксмо. – 2013. – С. 138.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. Исполнительная власть в системе разделения властей: Монография. – М.: Просвещение. – 2014. – С. 13.

<sup>3</sup> Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ. – 2005. – С. 36.

<sup>4</sup> Габричидзе Б.Н. Административное право России: учебник. – Москва: Велби. – 2007. – С. 19.

влекло ее исключение из органов специальной компетенции.<sup>1</sup> Однако стоит отметить, что Ю. М. Козлов допускал возможность органов специальной компетенции обладать государственно-властными полномочиями. В своих трудах автор связывал исполнительную власть с работой устойчивых и неизменных звеньев управления, а присоединение к ней отдаленных единиц обоснованно считал неразумным. По мнению Л. А. Калинина, в данном случае говорится об исполнительно-распорядительной деятельности, которая находит своё воплощение в объединении многообразных организационно-правовых форм, а также способов осуществления этой деятельности.<sup>2</sup> Действительно, по структуре исполнительная власть представляет собой особую подгруппу схожих органов, которые занимаются воплощением функций государственного управления на практике. Важным моментом является оптимальное разграничение полномочий между органами различных звеньев. Ведь свойства исполнительной власти, присущие ее органам, определяют эффективность функционирования государства. Во-первых, правильное их применение позволит рационально использовать потенциал исполнительной власти, а во-вторых, возможные негативные, побочные последствия они помогут свести к минимуму. Исполнительная власть обладает такими общими свойствами государственного управления, как стремление к осуществлению установленной цели, организованность, постоянное развитие, урегулированность и пр. Наряду с указанными свойствами имеют место специальные свойства, характерные только для исполнительной власти и призванные раскрыть ее содержание.

Исполнительной власти свойственна непрерывная практическая деятельность. К примеру, в случае возникновения чрезвычайных природных ситуаций исполнительная власть первой из всех ветвей власти должна отреагировать, утвердить порядок и организацию соответствующих

---

<sup>1</sup> Сафинов К.Б. Правительство на переходном этапе. - Москва: Факел. – 2002. – С. 57.

<sup>2</sup> Калинина Л.А. Исполнительная власть в ее организационно-правовых формах (федеральный уровень): Автореф. дис.к. юрид. н. – М.: Юридическая литература. – 1999. – С. 11.

действий. Однако непрерывность действий может желание органов указанной ветви власти сделать важнее предписаний закона.<sup>1</sup>

Следующим отличительным свойством является предметный характер исполнительной власти, ввиду которого она находится ближе других ветвей к объектам управления, а значит, обладает возможностью влиять на их работу и поведение. Указанное свойство дает исполнительной власти возможность вырабатывать и претворять в жизнь комплекс практических контрольных мер во исполнение предписаний законов. Как справедливо подмечал известный административист Г. Брэбан: «ни одна из сторон общественной жизни не может обойтись без административно-правового контроля».<sup>2</sup>

Не менее важным является такое свойство исполнительной власти как ее универсальность. На практике данное свойство представляет собой способность исполнительной власти наряду с выполнением своих непосредственных функций, осуществлять в некой мере правотворческую правоохранительную деятельность.

Универсальность является преимуществом исполнительной ветви власти среди остальных ветвей государственной власти, которые данным свойством не обладают. К.С.Вельский в своих работах писал следующее – «исполнительная власть из всех остальных ветвей государственной власти является более приспособленной для копирования государства. На своем уровне она отчасти «законодательствует» – занимается правотворчеством, «судит» – имеет полномочия осуществляет юрисдикционную деятельность».<sup>3</sup>

Значение универсальности исполнительной власти очень велико - именно она не позволяет власти в обществе обособиться, создав вакуум, а в необходимых случаях может на время устранить недочеты в деятельности органов законодательной и судебной властей. Однако данная способность исполнительной власти может привести к негативным последствиям, а

---

<sup>1</sup> Штейн Л. Учение об управлении и право управления. – С.-Пб.: А.С. Гиероглифов. – 1904. – С. 23.

<sup>2</sup> Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Юристь. – 1998. – С. 22.

<sup>3</sup> Вельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск: Издательство «Север». – 2001. – С. 36.

именно к созданию реальной ситуации, при которой исполнительной властью будут присвоены не свои полномочия или же она поглотит остальные ветви государственной власти.<sup>1</sup> Чтобы это произошло, судебная и законодательная власти должны быть пассивны в своей деятельности и крайне неэффективны. Задача общества в этом случае заключается в получении активных, продуктивных и научно обоснованных стремлениях каждой из ветвей государственной власти.

Стоит отметить, что дополнительно некоторые ученые в юридической литературе акцентируют внимание на значимости следующих черт исполнительной власти: её производность, компилятивность, организующий и оперативный характер и т.д.<sup>2</sup>

Пред обществом исполнительная власть несет ответственность в первую очередь за налаженность исполнения законодательства. В рамках собственной зоны ответственности её носители призваны вовремя издавать правовые акты, гарантировать реализацию законов, создавать и осуществлять определенные программы по части увеличения эффективности фактического использования норм законов, выделять нужные средства на их осуществлении, реализовывать координационно-административные мероприятия, в частности, в области правового просвещения людей и совершенствования правоохранительной работы, осуществлять получение, исследование и оценку данных о настоящих модификациях в регулируемой области и на их основе подготавливать предложения по её совершенствованию и т.д.<sup>3</sup>

В юридической литературе присутствуют различные взгляды, связанные с дальнейшим развитием исполнительной ветви власти. Одни ученые выступают за дальнейшее её усиление, ссылаясь при этом на чрезвычайные условия текущего периода времени, которые требуют

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2014. – С. 352.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. – М.: МОДЭК. – 2012. – С. 86.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права. – 2010. – С. 42.

применения безотлагательных действий, скорости и эффективности оперативного реагирования, отточенной способности маневрировать и способность руководства адаптироваться к изменениям.<sup>1</sup> Другие ученые, придерживающиеся диаметрально противоположной точки зрения, полагают, что стремительная активизация исполнительной власти может усугубить неравенство ветвей государственной власти, вызвав тем самым заветный перевес в свою пользу, а также она способна смешать практическое разграничение функциональных прерогатив остальных ветвей власти.<sup>2</sup>

По поводу сложившейся ситуации можно сказать следующее: как позиция первой группы ученых, так и опасения другой стороны, сформированные заслуженными учеными-правоведами, которые занимаются исследованиями в данной области не первый год, конечно же имеют под собой веские основания не учитывать которые недопустимо. Вероятно, истина находится где-то на пересечении двух мнений. Ведь сильной исполнительной власти противостоят не уступающие ей в силе законодательная и судебная власти, которые вносят вклад в общее дело, определяемый их сущностью и направленностью.<sup>3</sup> На примере общемировой практики построения государств можно наблюдать, что эффективность деятельности исполнительной власти обусловлена положительным влиянием на нее со стороны полноценной законодательной власти, а также независимой и справедливой судебной системы.

Подводя итоги, можно отметить, что в настоящее время роль исполнительной ветви государственной власти достаточно велика и характеризуется стремлением к укреплению государственного регулирования макроэкономических процессов, обусловленных склонностью к глобализации и влиянием продолжительного финансового кризиса, сложностями проводимых реформ, ростом субъектов экономической

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ. – 2005. – С. 8.

<sup>2</sup> Буриев И.Б. Становление и развитие институтов государства – Москва: «КолосС». – 2011. – С. 76.

<sup>3</sup> Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 4 (46). – С. 109.

деятельности и усложнением на данной основе связей в обществе и отношений внутри государства и за его границами, а также рядом других немаловажных факторов.

Согласиться можно со всем приведенным перечнем отличительных свойств исполнительно власти, характеризующих ее место и роль в системе государственной власти. Но все же некоторые из них необходимо скорректировать и дополнить, беря в расчет специфику государственного устройства или формы правления конкретной страны.

Таким образом, исполнительная власть остается главным инструментом государственного управления. Её качество и результативность удерживаются на определенном уровне благодаря степени деятельности самой ветви власти. Исполнительная власть является необходимой составляющей процесса по налаживанию сложных общественных отношений в различных сферах экономики, социального развития и административно-политического формирования, а также необходимой правоохранительной деятельности. Другими словами, только возможности исполнительной власти способны реализовать в полном объёме эти направления. Однако не стоит забывать, что соответствующее их осуществление ставится в зависимость от активной деятельности иных ветвей государственной власти.

## 2. СТРУКТУРА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Система и структура органов исполнительной власти

Согласно устоявшемуся мнению под «системой» в общефилософском смысле понимают «объединение некоего разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места».<sup>1</sup> Приведенные в различных словарях определения «системы» рознятся, но объединяет их то, что данное понятие символизирует собой объективно существующее единство взаимодействующих между собой явлений и предметов. Устойчивая связь обеспечивается постоянным взаимодействием между элементами системы. Данные связи делят на существенные, установленные между частями и целым, и менее существенные – сложившиеся между частями и внутри них.

Что касается структуры, то она представляет собой организацию «внутренних связей и отношений системы».<sup>2</sup> Предназначение структуры заключается в определении направления фактической деятельности системы, характере ее поведения, а также форме взаимодействия. Она отвечает за надлежащее расположение структурных элементов, а также определяет характер взаимодействия их сторон. Назначение структуры состоит, во-первых, в построении и формулировании единого целого из его структурных частей, а во-вторых, в определении положения каждого составного элемента структуры, интегрировании их в одну систему.

Таким образом, «система» и «структура» органа власти не могут существовать по отдельности: система органа должна основываться на внутреннем построении, а структура не существует вне системы.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Варшавская С.К. Большой энциклопедический словарь. – Москва: АСТ. – 2015. – С 724.

<sup>2</sup> Там же. – С. 805.

<sup>3</sup> Вишняков В.Г. Система и структура исполнительных органов: теория и практика // Журнал российского права. – 2010. – №8. – С. 14.

Анализируя российское законодательство, можно сделать вывод о соотношении двух рассматриваемых понятий с применением критерия рода и вида.<sup>1</sup> Так, в «систему» входят некоторые родовые наименования органов, которые схожих по своей сути, но отражают различные организационно-правовые формы построения. А «структура» формирует органы исполнительной власти, исходя из их видового многообразия в рамках конкретной родовой принадлежности и формы построения (различные министерства в разряде «министерство»).

В России, как в других федеративных государствах, исполнительная власть осуществляется на двух уровнях и состоит из федеральных и региональных органов.<sup>2</sup> Свое воплощение исполнительная власть находит в работе отдельных субъектов, которые в свою очередь обладают специальными полномочиями. Органы исполнительной власти наделены особым правовым статусом, благодаря которому их можно идентифицировать среди органов других ветвей власти. Непрерывная активная деятельность органов исполнительной власти является залогом динамичного развития данной ветви власти.

Система органов рассматриваемой ветви государственной власти выстроена с учетом оговоренных в Конституции Российской Федерации полномочий Федерации и ее субъектов. В соответствии с данным положением Федерация устанавливает систему федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и работы, формирование федеральных органов исполнительной власти. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, но с учетом принципа иерархии. Субъекты Федерации обладают остаточной компетенцией, однако их органы исполнительной

---

<sup>1</sup> Морозов В.Е. Теоретические аспекты соотношения понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти. Сборник научных статей. – Хабаровск: МиК. – 2013. – С. 130.

<sup>2</sup> Безруков А.В. Правительство России и федеральные органы исполнительной власти в механизме обеспечения порядка // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 33.



власти в рамках своих полномочий самостоятельны и защищены от вмешательства федеральных органов. Важно отметить, что Конституцией Российской Федерации узаконена возможность перераспределения полномочий между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектами, осуществляемое путем заключения соглашений.<sup>1</sup>

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют слаженную, иерархичную, единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.<sup>2</sup> В субъектах Российской Федерации наравне с созданными ими органами исполнительной власти функционируют территориальные органы федеральных органов исполнительной.<sup>3</sup>

К федеральным органам исполнительной власти относятся:

1. Правительство Российской Федерации, являющееся высшим органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть в Российской Федерации. Исходя из своего правового статуса, Правительство определяется как коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции, стоящий во главе всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.<sup>4</sup>

2. Федеральное министерство – это такой федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет полномочия в части выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной сфере.<sup>5</sup> Возглавляет данный орган министр Российской Федерации, являющимся членом Правительства.

3. Федеральная служба – федеральный орган исполнительной власти, реализующий функции в части контролирования и надзора в

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Манохин, В.М. Российское административное право. – Москва: Проспект. – 2006. – С. 266.

<sup>4</sup> О Правительстве Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 3.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7077.

определенной области, а кроме того обладающий особыми функциями в сфере обороны, общегосударственной защищенности, охраны и защиты государственных рубежей Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.<sup>1</sup> В качестве главы органа выступает руководитель (директор) федеральной службы.

4. 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. Во главе — руководитель (директор) федерального агентства.<sup>2</sup>

Стоит отметить, что федеральные органы исполнительной власти могут быть подведомственны Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации, а федеральные службы и агентства — профильному федеральному министерству.

Кроме рассмотренных федеральных органов в систему исполнительной власти, как уже было сказано, также входят органы исполнительной власти субъектов Федерации. Примечательно, что деятельность и тех, и других органов разворачивается на одном горизонтальном уровне системы. Целостность этой концепции подразумевает введения в нее высших официальных должностей — глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Они координационно подчинены управляющим органам федеральной исполнительной власти, а непосредственно — Президенту и Правительству Российской Федерации по части вопросов ведения Федерацией и её субъектами.

Согласно закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» глава Российской Федерации способен

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. — 12.12.2016. — № 50. — Ст. 7077.

<sup>2</sup> Там же.

отстранить от должности высшее официальное лицо (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации. Президент и Правительство Федерации обладают возможностями в рамках исполнения контроля в области исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Федерации и её субъектов, в равной мере, как и полномочий, данных субъектам Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.<sup>1</sup> Правительство Российской Федерации в подобного рода коллективном труде с субъектами Федерации наблюдает за работой глав исполнительной власти в регионах. Таким образом, исполняя собственные прямые обязанности в пределах своей компетенций, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации функционируют без вмешательства в их оперативную деятельность федеральных органов.

Главами в регионах осуществляется руководство органами отраслевой и межотраслевой компетенции, которые формируются на уровне субъектов Федерации. Руководителей данных ведомств, а кроме того иных должностных лиц назначает и снимает с должности глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации, за исключением органов, ведающих проблемами совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов.<sup>2</sup> Согласно предметам собственного ведения субъекта Федерации им формируются органы исполнительной власти особой компетенции, которые подчиняются только главе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не находят свое место в конструкции исполнительной власти Российской Федерации. Таким образом, в субъектах Российской Федерации складывается двойная структура исполнительной власти. Часть органов относится к общероссийской вертикали власти и к системе органов субъектов Федерации, а другие в свою очередь – выходят за пределы единой исполнительной власти в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>2</sup> Там же.

В субъектах Российской Федерации существуют различные системы органов исполнительной власти, образованные и функционирующие в рамках законодательства. По мнению некоторых ученых при детальном изучении данных систем можно обнаружить ряд недочетов, основываясь на которых следует заявить о несовершенстве структуры исполнительной власти в регионах.<sup>1</sup>

Все органы исполнительной власти находятся в постоянном взаимодействии, являясь составными элементами единой, иерархически выстроенной структуры. Однако прямого подчинения «по вертикали» в данной системе исполнительной власти нет, что дает основание уверенностью говорить только об их взаимодействии и взаимовлиянии.<sup>2</sup> Подтверждением данного факта на практике можно правовой механизм заключения соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>. Даже учитывая, что на практике данные соглашения имеют место быть – это само по себе не влечет разрешение проблемы роста эффективности взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.<sup>4</sup>

В большинстве случаев, исполнительным органам субъектов Федерации довольно трудно наладить профессиональные и деловые связи с федеральными органами по вопросам их работы. Это наводит на мысль о нормативном закреплении характера взаимодействия между органами. Помимо этого, немаловажное место в отношениях между Российской

---

<sup>1</sup> Гончаров В.В. О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юридический мир. – 2010. – № 2. – С. 12-17.

<sup>2</sup> Гончаров В.В. Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 7. – С. 21-23.

<sup>3</sup> О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: Постановление Правительства Российской Федерации от 8.12.2008г. № 924 // Собрании законодательства Российской Федерации. – 22.02.2016. – № 8. – Ст. 1114.

<sup>4</sup> Гончаров В.В. О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Российский следователь. – 2010. – № 3. – С. 25-28.

Федерацией и субъектов Российской Федерации занимает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, который в соответствии с п. 1 «д» ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации с иными органами государственной власти субъекта Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.<sup>1</sup> Непосредственно руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации отвечает за надлежащую работу абсолютно всех органов исполнительной власти, располагающихся в пределах субъекта Федерации. Таким образом, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации реализуется в целях совместного выполнения государственных функций и призвано гарантировать наиболее полную реализацию прав граждан как на территории субъекта Федерации, так и в целом во всей Российской Федерации.

Исполнительную власть в субъектах также осуществляют органы местного самоуправления.<sup>2</sup> Основы местного самоуправления определены в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>3</sup> Согласно указанному закону в структуру органов местного самоуправления в качестве исполнительно-распорядительного органа муниципального образования входит местная

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>2</sup> Винников А.А. Государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: Монография. – М.: Юркомпания. – 2015. – С. 199.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.07.2013. – № 27. – Ст. 3647.

администрация.<sup>1</sup> Она обладает уставом муниципального образования, а также такими основополагающими полномочиями как исполнение постановлений законодательного органа и главы муниципального образования, образование и проведение местного бюджета, ведение муниципальной собственности, урегулирование хозяйственных и оперативных вопросов на территории муниципального образования.<sup>2</sup> Муниципальные образования имеют право определять полномочия администрации, однако в общей сложности их должно быть не меньше тех, которые названы в федеральном законодательстве Российской Федерации.<sup>3</sup>

Резюмируя выше сказанное, стоит еще раз отметить, что исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется на различных уровнях. Согласно Конституции Российской Федерации исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации, деятельность которого регламентирована Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Федеральные органы исполнительной власти имеют право организовывать свои территориальные органы в субъектах Федерации. Кроме них на региональном уровне осуществляет свою деятельность система органов исполнительной власти субъекта во главе с высшим исполнительным органом, руководствующаяся Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». За функционирование исполнительной власти на муниципальном уровне ответственна местная администрация на правах исполнительно-распорядительного органа, закрепленного в Федеральном законе № 131-ФЗ

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.07.2013. – № 27. – Ст. 3647.

<sup>2</sup> Пылин В.В. Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. – 2009. – № 2. – С. 25.

<sup>3</sup> Карасев А.Т. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российская юстиция. – 2015. – № 11. – С. 51.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>1</sup>

## **2.2 Федеральные органы исполнительной власти**

Законодательство определяет Правительство Российской Федерации как государственной коллегиальный орган, осуществляющий исполнительную власть в государстве и находящийся во главе системы указанной власти в целом.<sup>2</sup> Наряду с Конституцией Российской Федерации деятельность Правительства регламентируется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».<sup>3</sup>

В состав Правительства Российской Федерации включены: Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры. Возглавляющий Правительство Председатель назначается на должность Президентом Российской Федерации после одобрения кандидатуры Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Председатель Правительства устанавливает основополагающие ориентиры в работе Правительства, а также порядок его функционирования. Полномочиями для снятия Председателя с его должности обладает Президент Российской Федерации ввиду собственного желания Председателя и написания им соответствующего заявления либо в случае неисполнения Председателем своих прямых должностных обязанностей.<sup>4</sup>

Правительство призвано следить за исполнением Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, указов Президента, международных договоров и соглашений Российской Федерации, контролировать соблюдение указанных нормативных правовых актов всеми органами исполнительной власти. Оно также полномочно издавать постановления и распоряжения. Правительство осуществляет руководство

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>2</sup> Там же. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 3.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> О Правительстве Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 3.

над федеральными органами исполнительной власти, распределяя между ними функции и контролируя их деятельность и пр.

Правительство Российской Федерации ответственно за проведение внутренней и внешней политики Российской Федерации, кроме этого в его обязанности входит формирование целевых программ и обеспечение их реализации, а также Правительство ведает федеральным бюджетом, налогообложением, обороной и безопасностью страны. Правительство обязано принимать участие в разработке единой государственной политики в социокультурной сфере, а также в сфере здравоохранении, образования и экологии. Формирование деятельности правоохранительной системы также входит в полномочия Правительства Российской Федерации.

При Правительстве Российской Федерации могут быть созданы такие правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы, как комитеты, комиссии и советы. Для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и его Председателя, а также установления контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений образуется Аппарат Правительства Российской Федерации.<sup>1</sup>

Как участник спора о компетенции между органами исполнительной власти, Правительство уполномочено обратиться в Конституционный суд Российской Федерации для урегулирования отношений и разрешения сложившейся ситуации. Кроме того, Правительство наряду с Главой государства, Верховным Судом Российской Федерации и пр. обладает правом на обращение в Конституционный суд для разрешения дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004г. № 260 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.06.2004. – №23. – Ст. 2313.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 2.



Так, Правительство Российской Федерации обратилось в Конституционный суд с запросом о проверки конституционности ряда положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации относительно возможности Верховного суда Российской Федерации оспаривать нормативные правовые акты Правительства. Суд постановил признать указанные взаимосвязанные положения Гражданского процессуального кодекса – в части, наделяющей Верховный Суд Российской Федерации полномочием рассматривать и разрешать дела о признании недействующими нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного регулирования – не предполагают разрешение Верховным Судом Российской Федерации дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятых во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом.<sup>1</sup>

В науке активно обсуждается вопрос достаточной самостоятельности Правительства Российской Федерации.<sup>2</sup> Факт того, что Глава государства может осуществлять руководство деятельностью ряда федеральных служб и агентств, по мнению И.А. Стародубцевой, вносит дисбаланс в конституционную систему «сдержек и противовесов», ведь на правах высшего исполнительного органа руководить федеральными исполнительными органами должно именно Правительство.<sup>3</sup> С подобного рода заявлением трудно не согласиться – многое зависит от воли Президента:

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2004 № 1 – П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.02.2004. – № 5. – Ст. 403.

<sup>2</sup> Лебедев В.А. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. – Челябинск: ЮниКом. – 2007. – С. 194.

<sup>3</sup> Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 31.

он назначает Председателя с согласия Государственной Думы и даже после трехкратного отклонения кандидатуры, Глава государства все равно назначает выбранное лицо, распустив нижнюю палату парламента.

Положение президента в системе государственной власти также служит поводом непрекращающихся споров. Согласно Конституции Российской Федерации Президент не является органом ни одной ветви власти. Как глава государства, он выступает гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В сфере исполнительной власти Президент принимает непосредственное участие в заключении договоров о разграничении полномочий и предметов ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации, контролирует конституционность и законность нормативных актов органов исполнительной власти субъектов федерации и приостанавливает действие дефектных актов. Кроме этого, высшее должностное лицо субъекта федерации ответственно перед Президентом в случае утраты его доверия.

Согласно одному из подходов, Президент находится над тремя ветвями власти, не являясь частью ни одной из них.<sup>1</sup> С другой же точки зрения, законодательная власть принадлежит парламенту, судебная – системе судов, исполнительную власть осуществляет Правительство, а Президент имеет собственную форму власти – президентскую. Авторская теория Кореева А.П. заключается в том, что Президент является главой государства и одновременно входит в систему исполнительной власти.<sup>2</sup> Ввиду

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий. – Москва: «Статут». – 2013. – С. 121.

<sup>2</sup> Кореев А.П. Административное право. – Москва: Проспект. – 2013. – С. 87-89.

разнообразия существующих точек зрения появилось такое понятие, как «фактический глава исполнительной власти».<sup>1</sup>

В сфере исполнительной власти Президент Российской Федерации имеет обширные полномочия. Он с согласия Государственной Думы назначает на должность Председателя Правительства Российской Федерации, принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров. Президент Российской Федерации имеет право утверждать структуру федеральных органов исполнительной власти, вносить в нее изменения, а также распределять функции между данными органами. Это далеко не все полномочия Главы государства в сфере исполнительной власти. Все вышесказанное наводит на мысль о том, что по факту главой исполнительной власти в Российской Федерации является именно Президент Российской Федерации. По мнению М.Н. Афанасьева, спокойное политическое будущее для депутатов всегда будет важнее, чем сражение за пост главы Правительства и как следствие Председателем Правительства будет избран кандидат Президента.<sup>2</sup>

Таким образом, практика политического процесса наглядно показывает, что Президент Российской Федерации занимает доминирующее положение в вопросе формирования Правительства Российской Федерации. В целом, картина государственной власти в России такова, что Президент, который должен выступать арбитром для трех ветвей власти, по факту, объединился с исполнительной властью, и вместе они доминируют над двумя оставшимися ветвями государственной власти.

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт. – 2014. – С. 137.

<sup>2</sup> Афанасьев М.Н. Клиентизм и российская государственность. – М.: Московский общественный научный фонд. – 2000. – С. 264.

Что касается полномочий иных федеральных органов исполнительной власти, то по поводу федерального министерства можно сказать следующее: во-первых, оно осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности. Возглавляет его федеральный министр, который входит в состав Правительства Российской Федерации. Во-вторых, министерство руководит подконтрольными ему федеральными службами и агентствами. В-третьих, оно полномочно осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.<sup>1</sup>

В настоящее время в России функционируют: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004г. № 314 // Собрании законодательства Российской Федерации. 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7077.

Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации.<sup>1</sup>

Федеральная служба, являясь федеральным органом исполнительной власти, наряду с функциями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности осуществляет специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Данный орган возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Также служба вправе в пределах своей компетенции издавать собственные 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 деятельности службы.<sup>2</sup>

В Структуру органов исполнительной власти входят следующие службы: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная служба по регулированию

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.04.2017. – № 15 (часть I). – Ст. 2161.

<sup>2</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004г. № 314 // Собрании законодательства Российской Федерации. 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7077.

алкогольного рынка, Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба исполнения наказаний, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.<sup>1</sup>

Федеральное агентство учреждено для осуществления полномочий по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в установленной сфере деятельности. Подобно федеральной службе агентством руководит его директор. Оно также полномочно в пределах своей компетенции издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение вышестоящих в иерархии нормативных правовых актов. Агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.04.2017. – № 15 (часть I). – Ст. 2161.

<sup>2</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004г. № 314 // Собрании законодательства Российской Федерации. 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7077.

В России учреждены: Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство связи, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное архивное агентство, Управление делами Президента Российской Федерации, Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство научных организаций, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.<sup>1</sup>

Анализируя все вышесказанное, представляется возможным сделать следующие выводы. Правительство Российской Федерации представляет собой «коллегиальный орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации и возглавляющий систему исполнительной власти в Российской Федерации».<sup>2</sup> Однако в науке распространено мнение, согласно которому главой исполнительной власти по факту является не Правительства Российской Федерации, а Президент Российской Федерации. Кроме Правительства Российской Федерации в

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.04.2017. – № 15 (часть I). – Ст. 2161.

<sup>2</sup> Корнилов Д.В. Правительство Российской Федерации как орган, осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации // Вестник Московского финансово-юридического университета. – 2015. – № 1. – С. 57.

структуру органов исполнительной власти входят Федеральные министерства, Федеральные службы и Федеральные агентства.

### **2.3 Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

Согласно Конституции Российская Федерация Россия является федеративным государством и состоит из 85 равноправных субъектов федерации, а именно: 22 республик, 9 краев, 46 областей, 3 городов федерального значения, 1 автономных области и 4 автономных округов.<sup>1</sup>

Для урегулирования вопроса о системе и структуре органов исполнительной власти в Конституции Российской Федерации определены вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, согласно которым устанавливается целостная система исполнительной власти, состоящая из двух уровней – федеральных и региональных исполнительных органов. Согласно Федеральному закону от 6.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.<sup>2</sup> Организацию исполнительных органов в субъекте Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта на основе конституции или устава конкретного субъекта Федерации.

Так, согласно принятому Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998 «Уставу Санкт-Петербурга»<sup>3</sup> в данном субъекте федерации образованы и функционируют следующие исполнительные органы: Правительство Санкт-Петербурга, на правах высшего исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>3</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.



возглавляемого высшим должностным лицом Санкт-Петербурга – Губернатором Санкт-Петербурга, а также все возглавляемые Правительством Санкт-Петербурга иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, составляющие систему исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга – Администрацию Санкт-Петербурга.<sup>1</sup>

В Санкт-Петербурге, как и в других субъектах Федерации, важную роль в системе исполнительных органов субъекта Федерации играет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. В субъектах Федерации не сложилась единого названия данного органа. Так, в республиках – это глава, в краях, областях, автономных округах и автономной области – губернатор и мэр (губернатор) в городах федерального значения. По мнению некоторых ученых, такое разнообразие в названиях обусловлено историческими, национальными и другими обычаями и устоями отдельно взятого субъекта.<sup>2</sup> Для избрания на указанную должность лицо должно обладать гражданством Российской Федерации (и никаким другим!) и достигнуть тридцатилетнего возраста. Избрание осуществляется в форме всеобщего равного и прямого тайного голосования граждан Российской Федерации, непосредственно проживающих на территории рассматриваемого субъекта Федерации и имеющих право голосовать.

Процедура наделения полномочиями руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации определена в Федеральном законе от 6.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в конституциях и уставах субъектов Федерации.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.

<sup>2</sup> Братановский С.Н. Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 40.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

Так, Губернатор Санкт-Петербурга осуществляет свои должностные полномочия в течение пяти лет и не более 2 сроков подряд. Течение срока полномочий начинается со дня его вступления в должность. Последнее происходит через 7 дней со дня официального опубликования результатов выборов. Губернатор Санкт-Петербурга вступает в должность с момента принесения им присяги на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в присутствии судей Уставного суда Санкт-Петербурга, почетных граждан Санкт-Петербурга.<sup>1</sup>

В Конституции или уставе субъекта Российской Федерации может содержаться указание на избрание руководителя высшего исполнительного органа субъекта депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Для этого по предложениям политических партий Президентом Российской Федерации в законодательный орган субъекта предоставляется список претендентов на указанную должность. За избранного кандидата должно проголосовать большинство депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае, если ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование. Теперь депутатам предложено проголосовать за одного из двух кандидатов, которые набрали наибольшее число голосов на предыдущем этапе. Победителем будет тот кандидат, который набрал голосов депутатов большее, чем другой кандидат.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшего должностное лицо субъекта Федерации обладает следующими полномочиями:

---

<sup>1</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.

1) представлять определенный субъект Федерации наряду с прочими федеральными органами во внешнеэкономической сфере, а также подписывать договоры и соглашения от его имени;

2) занимается формированием высшего исполнительного органа субъекта Федерации, а также правомочен принимать решение об отставке высшего исполнительного органа субъекта Федерации;

3) промульгирует законы, посредством подписания специальных актов, а также обладает правом отклонять принятые законодательным (представительным) органом субъекта Федерации законы;

4) по своему усмотрению участвует в работе законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, обладая правом совещательного голоса;

5) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа субъекта Федерации;

б) реализует ряд других полномочий.<sup>1</sup>

Так, согласно уставу Санкт-Петербурга, Губернатор Санкт-Петербурга наряду с обозначенными полномочиями уполномочен:

1) представлять в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Санкт-Петербурга, бюджет Санкт-Петербурга и отчет о его исполнении, а также программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга и отчеты об их исполнении;

2) представлять на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга кандидатуру для согласования назначения на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге и пр.<sup>2</sup>

Концепция исполнительной власти субъекта Российской Федерации подразумевает обязательное наличие высшего должностного лица, который

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>2</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.

возглавляет данный субъект, и высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации.<sup>1</sup> Правовую основу организации, функционирования и выполнения полномочий составляют Конституция Российской Федерации,<sup>2</sup> Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> и конституция или устав субъекта федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Федерации – постоянно функционирующий орган исполнительной власти субъекта Федерации. Данный орган отвечает за исполнения Конституции Российской Федерации и иного законодательства. Он вырабатывает и воплощает на практике мероприятия по осуществлению комплексного социально-экономического развития избравшего его субъекта, вносит свой вклад в организацию единой государственной политики в сфере здравоохранения, социального обеспечения, культуры, финансирования, науки, образования, физической культуры и спорта, а также экологии.

Конституцией или уставом определенного субъекта Федерации с учетом его национальных традиций определяются: название высшего исполнительного органа субъекта, его состав, способ образования и пр.<sup>4</sup>

Так, постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, в соответствии с уставом субъекта, является Правительство Санкт-Петербурга. Его резиденция находится в Смольном соборе Санкт-Петербурга. Что касается состава, то Правительство Санкт-Петербурга включает в себя: Губернатора, вице-губернаторов (не менее 7 человек), а также иных членов Правительства, при

---

<sup>1</sup> Пирбудагова Д.Ш. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в системе региональных органов государственной власти // Юридический вестник ДГУ. – 2015. – № 3. – С. 53.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>3</sup> Там же. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>4</sup> Там же.

условии, что всех членов должно быть не более 15. Распределение обязанностей между членами осуществляет Губернатор.<sup>1</sup>

В соответствии с законодательством высший орган исполнительной власти субъекта Федерации наделен статусом юридического лица, а его финансирование предусмотрено отдельной статьей в бюджете искомого субъекта.<sup>2</sup>

Федеральным законодательством установлены следующие полномочия высшего исполнительного органа субъекта Федерации:

1) готовит проект бюджета субъекта Федерации, а в том числе проект программ социально-экономического развития субъекта, а также занимается реализацией бюджета субъекта Российской Федерации, составляет отчет об исполнении указанного бюджета, включая отчеты о реализации программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для предъявления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный орган государственной власти субъекта;

2) осуществляет в рамках своих полномочий меры по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) заведует и распоряжается имуществом субъекта в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации;

4) реализует в границах собственной зоны ответственности средства по обеспечению государственных обязательств равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расовой принадлежности, национальности, языка, религиозных взглядов и прочих обстоятельств;<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.

<sup>3</sup> Там же.

5) согласно положению статьи 78 Конституции Российской Федерации, выполняет другие обязанности, определенные соглашением между федеральными и региональными органами исполнительной власти.<sup>1</sup>

Так, в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области поступило заявление общества с ограниченной ответственностью «КАМЕЛОТ» о признании незаконным бездействия Правительства Санкт-Петербурга, которое выразилось в не предоставлении ООО «КАМЕЛОТ» земельного участка с кадастровым номером 78:10:5209А:22 для строительства гостиницы, а также в срок 2 дней с момента вступления решения суда в законную силу обязать Правительство узаконить принятое решение посредством издания соответствующего постановления. Суд ознакомился с материалами дела, выслушал доводы сторон судебного разбирательства и пришел к заключению о наличии причин для удовлетворения требований ООО «КАМЕЛОТ».<sup>2</sup>

Благодаря грамотным действиям Суда в ходе рассмотрения дела, а также учитывая доказательственную базу по делу, было установлено, что с предварительным согласованием места размещения объекта указанный земельный участок был предоставлен Обществу в соответствии с федеральным законодательством. Все необходимые разрешения Обществом «КАМЕЛОТ» были получены. Оно также провело работы по межеванию земельного участка, разработке необходимой документации и постановке на государственный кадастровый учет.

Так как Правительство в свою очередь с правовой точки зрения не обосновало важность непринятия решения о предоставлении Обществу земельного участка для строительства гостиницы, а также не выявило оснований для отказа в его принятии, суд установил факт незаконного бездействия Правительства, повлекшего нарушение прав и законных

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.02.2014г. по делу № А56-65103/2013. / Информационно-справочная Система Консультант Плюс [электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=cgi?req=doc&base=RAPS013&n=14674nd=26324990594417ASZ&n=166018#0> (дата обращения 20.04.2017).

интересов Общества «КАМЕЛОТ» в качестве субъекта предпринимательской деятельности.

Основываясь на вышесказанном, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решил удовлетворить требования Общества с ограниченной ответственностью «КАМЕЛОТ» в полном объеме.<sup>1</sup>

Однако Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, рассматривая апелляционную жалобу Комитета по строительству, Правительства Санкт-Петербурга на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.02.2014 по делу № А56-65103/2013, обнаружил ряд ранее неучтенных обстоятельств и решил предыдущее решение отменить.<sup>2</sup>

Рассмотренный пример из судебной практики ярко иллюстрирует практическое воплощение указанных в законе полномочий высшего исполнительного органа субъекта Федерации.

Подводя итоги, следует отметить, что присутствие общей вертикали исправительной власти в Российской Федерации не исключает многообразие вариантов систем органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Отдельно взятая организация таких органов отражают специфику деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, высшего должностного лица субъекта Федерации и прочих исполнительных органов субъекта. Отсутствие единой структуры органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, по мнению некоторых ученых, зачастую влечет размытие границ конституционного принципа разделения властей и возникновение новых проблем в сфере взаимодействия исполнительных органов.

---

<sup>1</sup>Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.02.2014г. по делу № А56-65103/2013. / Информационно-справочная Система Консультант Плюс [электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=cgi?req=doc&base=RAPS013&n=14674nd=26324990594417ASZ&n=166018#0> (дата обращения 20.04.2017).

<sup>2</sup>Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.10.2014 по делу № А56-9907/2013 / Информационно-справочная Система Консультант Плюс [электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&basedoc&base=RA11PS01n=146=263249.190594417RAPS013&n=146743&rnd=263249.190594417#0> (дата обращения 20.04.2017).

### 3. МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1 Понятие и сущность механизма, осуществляющего исполнительную власть

В юридической литературе достаточно широко используется такая правовая категория как «механизм». Так некоторые авторы выделяют «механизм государства», «механизм государственной власти», «механизм управления», «механизм правового воздействия», «механизм правового регулирования», «механизм правотворчества», «механизм реализации норм права», «механизм государственно-правового регулирования».<sup>1</sup> В науке теория государства и права особой популярностью пользуется именно термин «механизм государства».<sup>2</sup>

Согласно господствующей точке зрения, механизм государства – это единая иерархично выстроенная система государственных органов и учреждений, практически осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства.<sup>3</sup> Проанализировав часть определений интересующего понятия, даваемые учеными в рамках указанного подхода, можно выделить следующие характерные признаки механизма государства:

1. Это целостная иерархическая система государственных органов и учреждений. Данные качества системы обеспечиваются благодаря существованию единых принципов организации и деятельности государственных органов и учреждений, единых задач и целей их деятельности.

2. Первичными структурными элементами механизма являются государственные органы и учреждения, в которых работают государственные

---

<sup>1</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 104.

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект. – 2013. – С. 349.

<sup>3</sup> Халипова Е.В. Исполнительная власть в государственном механизме. Вопросы теории // Государство и право. – 2015. – № 2. – С. 26.



служащие (чиновники). Государственные органы функционируют и взаимодействуют на началах субординации и координации.

3. Для обеспечения государственных властных велений механизм государства имеет непосредственные орудия (учреждения) принуждения, соответствующие техническому уровню каждой эпохи, вооруженные отряды людей, тюрьмы и т.д. Они жизненно необходимы для любого государства.

4. При помощи механизма практически осуществляется власть, и выполняются функции государства.

Профессор В.К. Бабаев расширяет данное понятие, отмечая, что механизм государства это не просто система государственных органов, а структурно оформленная система средств » государственного воздействия на общественные процессы.<sup>1</sup> В данном определении он выделяет следующие элементы:

- государственные органы;
- публичные службы и корпорации;
- процедуры принятия государственных решений;
- ресурсное обеспечение.

Механизм государства в свою очередь подразделяется на механизмы осуществления власти: законодательной, исполнительной, судебной.<sup>2</sup> Осуществление же представляет собой претворение органами государственной власти своих полномочий в жизнь. Под механизмом законодательной власти в общем плане понимается совокупность законодательных органов, под механизмом исполнительной власти – система соответствующих органов, под механизмом судебной власти – система судебных органов.

Говоря о механизме исполнительной власти, следует отметить, что она реализуется в процессе взаимодействия многочисленных социальных систем, а значит и сама представляет таковую. Следовательно, в процессе изучения

---

<sup>1</sup> Бабаев В.К. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Юристъ. – 2013. – С. 275.

<sup>2</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 104.

данного правового института, как исполнительная власть, необходимо обязательно учитывать человеческий фактор. Как справедливо утверждает профессор В.С. Нерсесянц, «Государство – это не техническое, а социальное образование. Оно строится, структурируется и действует по законам и правилам не механики и техники, а права, выражающего степень и меру развитости свободы людей».<sup>1</sup>

Каждая организация представляет собой социальную группу, ориентированную на достижение взаимосвязанных специфических целей и формирование структур на основе специализации или разделения труда.<sup>2</sup> Учитывая это обстоятельство, следует иметь в виду, что каждый орган исполнительной власти как социальная организация является элементом более крупной системы органов исполнительной власти.

В рамках вышеназванной системы между ее управляемым и управляющим элементами возникают разнообразные связи. Эти связи реализуются в процессе осуществления функций. Функционирование органов исполнительной власти, прежде всего, представляет их взаимодействие и воздействие друг на друга. Особенности функционирования той или иной системы определяются содержанием ее деятельности. Находясь в системе, управляющие и управляемые органы воздействуют друг на друга, причем характер воздействия одних на другие не одинаков.

Таким образом, под механизмом исполнительной власти следует понимать совокупность субъектов государственно-управленческих отношений в процессе их взаимодействия, а также отношения между органами исполнительной власти (должностными лицами этих органов) и гражданами (их общественными формированиями).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.Ф. Общая теория государства и права. – М.: Норма. – 2012. — С. 262.

<sup>2</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция. – 2010. – С. 401.

<sup>3</sup> Там же.

Другие авторы обращают внимание на то, что любая государственная власть реализуется в тех или иных организационных формах. Совокупность последних и составляет механизм государственной власти.<sup>1</sup>

Вместе с тем, существует подход, согласно которому понятие «механизм государственной власти» сводится к понятию «государственный аппарат», а именно если субъектный состав государственного аппарата означает только «систему органов государственной власти призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства»<sup>2</sup> (законодательную, исполнительную, судебную подсистемы), то механизм государственной власти включает в себя не только государственные органы в данном понимании, но и так называемые силовые структуры, аппарат принуждения, материальные средства государственной власти, государственные учреждения.<sup>3</sup>

Сейчас понятия «государственный аппарат» уже не употребляется. Хотя некоторые ученые до сих пор продолжают его использовать.<sup>4</sup> Некоторые ученые объясняют его вытеснение существованием такого явления как разделение государственной власти.<sup>5</sup> Разделение государственной власти в Российской Федерации – это новое явление в нашем государстве. В СССР государственная власть не разделялась. Основу, на которой она осуществлялась, составляла КПСС. В соответствии с Конституцией (Основным Законом) СССР 1977 г.<sup>6</sup> она являлась руководящей и направляющей силой советского общества. Эта формулировка отводила в «тень» принадлежавшую ей государственную власть. КПСС, наряду со своим

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Общая теория права и государства: Учебник. – М.: Юристъ. – 2011. – С. 368.

<sup>2</sup> Пешкова В.Э., Вешкельский А.С. Государственный аппарат. Понятие и виды государственных органов / Информационно-библиотечный комплекс СПбПУ 2010-2017 [электронный ресурс] // URL: <http://elib.spbstu.ru/dl/0082932345532378900865432152&GTU.9876543245678344568909089656432pdf/info> (дата обращения 27.05.2017).

<sup>3</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2014. – С. 143.

<sup>4</sup> Коновалов В.А. Совершенствование государственного аппарата в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Монография. – Москва: Издательство «Юридическая литература». – 2012. – С.164.

<sup>5</sup> Рыжов В.С. Природа исполнительной власти в Российской Федерации // Право и политика. 2002. – № 1. – С. 20.

<sup>6</sup> Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

аппаратом, создавала еще один аппарат — государственный. Его органы были подчинены отделам первого. Государственный аппарат представлял собой номенклатуру. Это преимущественно члены КПСС, подготовленные для работы во власти. Конституция СССР 1977 г. ст. 9 обязывала совершенствовать государственный аппарат в качестве одного из условий развертывания социалистической демократии. Из номенклатуры государственного аппарата формировались органы государственной власти (высший – Верховный Совет СССР), органы государственного управления (высший – Совет Министров СССР), народные суды. Считают, что указанное членение государственного аппарата соответствует современному разделению государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Однако это лишь видимость, внешняя схожесть.

В литературе выделяются следующие основные цели механизма осуществления исполнительной власти:

признание и обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права;

создание правового государства, где государственная власть и право опираются на общечеловеческую идеологию;

обеспечение социального развития общества, в котором будут созданы условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека;

укрепление конституционной законности; в-пятых, установление прочного правового порядка.<sup>1</sup>

Механизм осуществления исполнительной власти функционирует на основе определенных принципов. Проанализировав некоторые точки зрения на содержание данных принципов, можно отметить, что принципы механизма исполнительной власти, как и принципы государственной власти

---

<sup>1</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 104.

строятся на обеспечении конституционного строя и, как правило, находят закрепление в конституциях государств.<sup>1</sup>

Таким образом, механизм исполнительной власти можно понимать, как государственное воздействие через систему государственных органов исполнительной власти и других государственных явлений (принципов, функций, юридического процесса) на состояние общественных отношений в соответствии с целями государства.

Вместе с тем, нельзя отождествлять механизм исполнительной власти лишь с системой государственных органов, «механизм» следует использовать не только для структурного описания системы государственных органов, но и для уяснения функциональной специфики различных элементов государственного механизма. Механизм исполнительной власти представляет собой целую систему средств государственного воздействия на состояние общественных отношений.

### **3.2 Функции исполнительной власти**

Единство и слаженность в работе системы органов исполнительной власти обеспечивается посредством осуществления ими основных направлений деятельности для достижения установленных целей. Именно в функциях проявляется суть и предназначение указанной ветви государственной власти.

Однако в науке не сложилось единого подхода к пониманию структуры функций исполнительной власти. Так, одни ученые выделяют в качестве важных такие функции исполнительной власти, как: правоохранительная, регулировочно-координационная и организационная.<sup>2</sup>

Согласно другому подходу, наиболее существенными функциями исполнительной власти следует считать исполнительную, заключающуюся в исполнении законов, социально-экономическую – нацеленную на

---

<sup>1</sup> Корельский В.М. Теория государства и права. – М.: НОРМА. – 2014. – С. 157.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М. Исполнительная власть: исходные позиции // Вестн. Моск. Ун-та. – 1999. – № 3. С. 9.

обеспечение благополучия жителей и удовлетворение публичных заинтересованностей, правозащитную – гарантирующую защиту и обеспечение законных прав и свобод человека и гражданина, регулирующую (контроль, руководство, учет, координация) функцию обеспечения законности и конституционного порядка в стране, охранительную и нормотворческую.<sup>1</sup>

Авторская теория профессора К.С. Бельский заключается в том, что функций исполнительной власти бывают двух уровней.<sup>2</sup> Первый уровень составляют именно те функции, оказывающие существенное влияние на жизнь общества. Стоит отметить, что эта черта исполнительной власти делает ее гораздо глубже, чем законодательная. По своей природе функции отождествляют сущность, единство, функциональную направленность государства, а основное предназначение государства – охранять мир внутри общества, а также в связях вовне, обеспечивать его благосостояние – осуществляя установленные задачи, добиваясь поставленных целей.

Первой и основной функцией является функция охраны общественного порядка и обеспечение национальной безопасности, представляющая собой одно из главных направлений в деятельности органов исполнительной власти. Общеизвестный порядок, предполагает безопасность общества, в качестве основы достойной социальной жизни всех слоев населения и деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений. В случае, когда функция охраны общественного порядка ослабевает, то в результате происходит рост административных проступков и преступлений, нарушение экологических и санитарных норм.<sup>3</sup> Помимо этого, практическое выражение данный факт находит в отрицательном влиянии и на другие стороны деятельности государства, такие как управление финансами, образованием, экономикой, культурой и пр.

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. III: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА. – 2012. – С. 99-100.

<sup>2</sup> Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск: Изд. «Право». – 2005. – С. 24–31.

<sup>3</sup> Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ. – 2015. – С. 105.

Для осуществления охраны общественного порядка исполнительные органы власти применяют методы наблюдения, надзора и контроля за поведением граждан и деятельности организаций.<sup>1</sup>

Другая сторона рассматриваемой функции – это национальная безопасность, определяемая как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Она состоит из государственной и оборонной безопасности, науке также известны и другие виды безопасности в рамках нации: экономическая, информационная, медицинская, экологическая и пр.<sup>2</sup>

Следующая важнейшая функция исполнительной власти – это управленческая функция, которая реализуется в деятельности исполнительных органов, осуществляющих руководство в различных сферах общественной жизни – экономики, культуры и образования, здравоохранения, обороной и пр. Так, управленческая составляющая прослеживается в деятельности высшего исполнительного органа государственной власти. Воплощаемое на практике функционирование Правительства Российской Федерации заключается в объединении, ориентировании и координации работы подведомственных ему федеральных министерств, служб и агентств.<sup>3</sup> Таким образом, деятельность Правительства Российской Федерации является управленческой по своему характеру, осуществляется непрерывно, на основе и во исполнении закона.

Говоря о государственном управлении как о деятельности исполнительных органов, следует отметить его распорядительную составляющую, благодаря которой наряду с пассивной деятельностью указанных органов по исполнению законов и воли вышестоящих органов, они обладают властными полномочиями, осуществляют управленческое

---

<sup>1</sup> Усманова Д.Р. Контрольно-надзорная функция органов исполнительной власти: административно-правовой анализ // Вестник ВЭГУ. – 2015. – № 1 (69). – С. 18.

<sup>2</sup> Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ. – 2015. – С. 107.

<sup>3</sup> Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестн. Моск. ун-та. – 2002. – № 4. – С. 8.

воздействие по собственному усмотрению, принимают властные решения для урегулирования возникающих проблем в управленческой ситуации.

Необходимо отметить особенность объекта управления исполнительной власти. Она заключается в быстрых этапах развития жизни общества, что, само собой, может повлечь появление новых проблем, создания сложных управленческих ситуаций.<sup>1</sup> Именно этим обусловлено наличие у исполнительных органов полномочий по изданию предписания для нижестоящих органов.

Осуществляемая органами исполнительной власти распорядительная деятельность не противоположна исполнительной деятельности. В сфере государственного управления их необходимо расценивать как две части единого целого: занимаясь исполнением законов, исполнительные органы издаются предписания, которые в свою очередь приводят в движение всю административную машину. Под государственным управлением принято понимать эффективную, позитивную, организующую деятельность исполнительных органов, которые осуществляют руководство различными сферами жизни общества. По мнению некоторых ученых, указанное понятие гораздо шире, нежели понятие «исполнительная власть».<sup>2</sup> Однако говоря о государственном управлении как о деятельности конкретно органов исполнительной ветви государственной власти, стоит учитывать, что в данном случае это понятие подразумевается в узком смысле. И уже в этом случае, государственное управление следует понимать как форму и основу практической реализации исполнительной власти.

На втором уровне согласно рассматриваемой классификации находятся такие функции исполнительной власти, как нормотворческая, оперативно-исполнительная и юрисдикционная. Данные функции объединены в одну группу ввиду их вспомогательного характера по отношению к основным

---

<sup>1</sup> Домрачев Д.Г. Административно-правовые функции органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник гуманитарного образования. – 2016. – № 1. – С. 55.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Регулирующие функции органов исполнительной власти в сфере экономики // Законодательство и экономика. – 1999. – № 23 (24). – С. 13.



функциям исполнительных органов. Они являются теми необходимыми инструментами, которые обеспечивают осуществление главных функций. Другими словами, применяются как организационно-технические средства реализации основных функций исполнительной власти.<sup>1</sup>

Важной вспомогательной функцией исполнительной власти считается нормотворческая функция, заключающаяся в издании органами данной власти нормативных актов. Специфика указанной функции состоит в том, что деятельность, начатая законодателем, продолжается исполнительными органами государственной власти в пределах своей компетенции.<sup>2</sup>

В случае если принятые законы никак не регулируют какие-либо управленческие отношения, а на практике сложилась объективная необходимость законной регламентации, в таком случае данную функцию осуществляют надлежащие исполнительные органы власти. Правительство Российской Федерации и прочие исполнительные органы государственной власти издают колоссальное количество нормативных актов, при этом их объем постоянно увеличивается.

Оперативно-исполнительная функция власти представляет вторую функцию, обладающую большой практической значимостью. Свое выражение она находит в том, что органы исполнительной ветви власти обеспечивают реализацию правовых норм, которые содержатся равно как в законах, так и подзаконных актах.<sup>3</sup>

Особую значимость в осуществлении ключевых функций исполнительной власти представляет юрисдикция, исполняемая ее органами. Юридическая функция исполнительной власти способна себя проявить себя в деятельности органов исполнительной власти по применению финансовых, административных, дисциплинарных санкций к гражданам, а также и к работникам аппарата государственного управления, совершившим

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 41.

<sup>2</sup> Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 5.

<sup>3</sup> Домрачев Д.Г. Административно-правовые функции органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник гуманитарного образования. – 2016. – № 1. – С. 56.

правонарушения. Концепция подобных мер юрисдикционного воздействия гарантирует активное, своевременное и эффективное наказание нарушителей общественного порядка, служебной дисциплины, а также лиц, посягающих на права и свободы других граждан.<sup>1</sup>

Любопытным представляется факт перенесения функций трех самостоятельных ветвей власти государственного уровня на исполнительную власть и внедрение их в ее структуру. Они призваны исполнять вспомогательную, хотя и организационно-значимую роль для воплощения на практике основных функций. Основу функций первого уровня составляют ключевые направления деятельности исполнительной власти, выработка основных критериев построения органов рассматриваемой ветви власти, их специализация, а в основе функций второго уровня находятся соображения технической целесообразности. Однако оба указанных уровня функций исполнительной власти можно представить в виде концепции общности неких структурных составляющих, взаимоуравновешивающих друг друга и оказывающих положительное влияние от взаимодействия органов исполнительной власти.<sup>2</sup>

Согласно точке зрения других ученых, в качестве функций исполнительной власти можно выделить следующие:

«функцию осуществления государственного административного принуждения за нарушение правил управления;

разрешительную функцию, связанную с выдачей органами государственной власти, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрационную функцию, выражающуюся в регистрации актов, документов, прав, объектов;

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 42.

<sup>2</sup> Домрачев Д.Г. Административно-правовые функции органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник гуманитарного образования. – 2016. – № 1. – С. 56.

функцию управления государственным имуществом, состоящую в осуществлении полномочий собственника в отношении имущества, в том числе и переданного государственным унитарным предприятиям, казенным предприятиям и государственным учреждениям;

функцию по оказанию государственных услуг, понимаемую как осуществление органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных законодательством условиях неопределенному кругу лиц».<sup>1</sup>

Все вышесказанное дает основание полагать, что в юридической литературе проблема определения функций исполнительной власти недостаточно разработана и не осмыслена в полной мере. Вероятно, это происходит ввиду распространенного мнения среди многих юристов и ученых о том, что не стоит искать проблемы там, где их нет, и раз данная ветвь государственной власти именуется исполнительной, значит и функции её заключается в исполнении законов.

Проанализировав подходы к определению понятия функции исполнительной власти, а также их классификацию, можно сказать, что под данным термином следует понимать основное направление деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органом исполнительной власти объем государственных полномочий.

---

<sup>1</sup> Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. – 2009. – С. 87.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

В законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное определение понятия «исполнительная власть», что обуславливает наличие разнообразных подходов к определению данного термина в науке. В связи с этим, было бы разумно добавить в Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» второй абзац следующего содержания: «под исполнительной властью в Российской Федерации следует понимать самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, имеющей универсальный, предметный и организующий характер, выраженной системой государственных органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями, главное назначение которой заключается в исполнении законов и их реализации определенными методами, предусмотренными законодательством».

Что касается проблемы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, то стоит отметить, что в настоящее время как федеральный, так и региональный законодатель не могут предложить четкой схемы эффективного взаимодействия разных уровней публичной власти, что не способствует полноценной реализации принципа единства системы исполнительной власти, закрепленного в ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации. В сложившейся ситуации представляется необходимым законодательно закрепить понятия «формы взаимодействия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления». Под данным термином следует понимать «порядок и способ реализации органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов, местного самоуправления полномочий по предмету совместного ведения Федерации, а также собственных

полномочий, закрепленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях, уставах субъектов».

Говоря о взаимоотношениях федеральных и региональных исполнительных органов, необходимо отметить меры безотлагательной оптимизации конституционно-правового регулирования проблемы с целью достижения баланса интересов федерального центра, субъектов и муниципальных образований, путем внесения поправок в федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Следует дополнить главу восьмую «Взаимоотношения, Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов – Российской Федерации» ст. 43.1 «Формы взаимодействия Правительства Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Представляется возможным принятие в субъектах соответствующего Типового регламента «О формах взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Осуществление указанных мер необходимо для выработки механизма неопровержимого взаимодействия между федеральными и региональными органами исполнительной власти, который одновременно создавал бы условия взаимного партнерства и условия, исключающие нарушения полномочий органов исполнительной власти на всех уровнях государственного управления.

Механизм исполнительной власти представляет собой государственное воздействие через систему государственных органов исполнительной власти и других государственных явлений (принципов, функций, юридического процесса) на состояние общественных отношений в соответствии с целями государства. Вместе с тем, нельзя отождествлять механизм исполнительной власти лишь с системой государственных органов, «механизм» следует

использовать не только для структурного описания системы государственных органов, но и для уяснения функциональной специфики различных элементов государственного механизма. Механизм исполнительной власти представляет собой целую систему средств государственного воздействия на состояние общественных отношений.

Под функциями исполнительной власти следует понимать основное направление деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органом исполнительной власти объем государственных полномочий. С августа 2003 года комиссия Правительства Российской Федерации по проведению административной реформы приступила к анализу функций федеральных органов исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности и дублирования. Было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными - 1468, дублирующими - 263, требующими изменения - 868. Таким образом, более 30% функций федеральных органов исполнительной власти следовало сократить, а из оставшейся части более 20% – пересмотреть и уточнить. Работа по «инвентаризации» функций федеральных органов исполнительной власти стала практической предпосылкой для разработки новой структуры федеральных органов исполнительной власти.

Проанализировав современное российское законодательство и научную литературу в области исполнительной власти, можно сделать вывод о том, что вопрос о проблеме совершенствования системы органов исполнительной власти является одним из наиболее актуальных в современной российской правовой действительности.

Акцент на развитие стабильной и действенной вертикали исполнительной власти, в основном, находит объяснение большого количества нерешенных проблем исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Для разрешения сложившегося конфликта и сохранения целостности системы исполнительной власти были приняты

меры для усиления вертикали власти: создание федеральных округов, изменение процедуры замещения высших должностных лиц субъекта, упорядочивание в соответствии Конституции и федеральными законами правовых актов субъектов Российской Федерации.

В качестве варианта разрешения данной проблемы представляется возможным вариант совершенствования отношений внутри системы исполнительной власти относительно реализации непосредственно исполнительной власти между Федерацией и ее субъектами по средствам регулирования и согласования деятельности, которые в свою очередь позволят устранить проблему резервирования полномочий, а также позволит усовершенствовать процессы государственного управления в субъектах и укрепить целостность системы исполнительной власти в Российской Федерации в целом.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 04.08.2014. - № 31.- Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 № 2 – ФКЗ: офиц. текст по состоянию на 14.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 3.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 21.07.1994 № 1– ФКЗ: офиц. текст по состоянию на 28.12.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.01.2017. – № 1 (часть I). – Ст. 2.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 – ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.07.2013. – № 27. – Ст. 3647.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 – 68 ФЗ: офиц. текст по состоянию на 09.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2001.
6. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004г. № 314: офиц. текст по состоянию на 07.12.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7077.



7. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации 21.05.2012 № 636: офиц. текст по состоянию на 05.04.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.04.2017. – № 15 (часть I). – Ст. 2161.

8. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: Постановление Правительства Российской Федерации от 8.12.2008г. № 924 // Собрании законодательства Российской Федерации. – 22.02.2016. – № 8. – Ст. 1114.

9. О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260: офиц. текст по состоянию на 21.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.03.2017. – №13. – Ст. 1946.

10. Устав Санкт-Петербурга (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года) // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. – № 1(5). – 2003.

Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу

11. Конституцией (Основным Законом) СССР 1977 г Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

12. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. – 21.05.1992. – № 20. – Ст. 1084.

13. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. №1147 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 05.10.1992. – № 14. – Ст. 1090.

## Судебная практика

14. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2004 № 1 – П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.02.2004. – № 5. – Ст. 403.

## Учебники, учебные пособия

15. *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Агапов. – Москва: Юрайт. – 2014. – 298 с.

16. *Алексеев А.А.* Министерская власть в конституционном государстве. – Харьков: Тип. и лит. М. Зильберберг и сыновья. – 1910. – 313 с.

17. *Афанасьев М.Н.* Клиентизм и российская государственность / М.Н. Афанасьев. – М.: Московский общественный научный фонд. – 2000. – 318 с.

18. *Бахрах Д.Н. и др.* Административное право: учебник для ВУЗов / Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. – Москва: Норма. – 2012. – 816 с.

19. *Бачило И.Л.* Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития – М.: Юрист. – 2011. – 131 с.

20. *Безруков А.В.* Конституционное право России: учебное пособие. 3-е издание, перераб. и доп. / А.В. Безруков. – М.: Юстицинформ. – 2015. – 304 с.

21. *Бельский К.С.* Феноменология административного права / К.С. Бельский. – Смоленск: Изд. «Право». – 2005. – 89 с.

22. *Братановский С.Н.* Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации / С.Н.

Братановский // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 40-42.

23. *Брэбан Г.* Французское административное право. – М.: Юристь. – 1998. – 305 с.

24. *Буриев И.Б.* Становление и развитие институтов государства – Москва: «КолосС». – 2011. – 366 с.

25. *Васильева С.В. и др.* Конституционное право России: учебник. -- 2-е изд., перераб. и доп. / С. В. Васильева, В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев. – М.: Эксмо. – 2013. – 560 с.

26. *Вельский К.С.* Феноменология административного права. – Смоленск: Издательство «Север». – 2001. – 144 с.

27. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. /А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция. – 2010. – 528 с.

28. *Габричидзе Б.Н. и др.* Административное право России: Учебник / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский; -2-е изд., перераб, и доп. – Москва: Велби. – 2007. – 677 с.

29. *Гессен В.М.* Основы конституционного права. – Петроград: Издание юридического книжного склада «Право». – 1918. – С. 467.

30. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). – Одесса: Типография «Техник». – 1912. – С. 129 с.

31. *Дмитриев Ю.А.* Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий. 2-е изд., изм. и доп. / Ю.А. Дмитриев. – Москва: «Статут». – 2013. – 301 с.

32. *Евтихиев А.О.* Законная сила актов администрации. М.: Издательство «Библиотечный фонд». – 1911. – 87 с.

33. *Захаров Н.А.* Система русской государственной власти. – М.: Издательский дом «Орегон». – 2002. – 400 с.

34. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. – М: Юрид. лит. – 1996. – 184 с.
35. *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. – М.: Юристъ. – 2005. – 554 с.
36. *Кореев А.П.* Административное право / А.П. Кореев. – Москва: Проспект. – 2013. – 262 с.
37. *Корельский В.М.* Теория государства и права / В.М. Корельский. – М.: НОРМА. – 2014. – 376 с.
38. *Лазарев В.В.* Общая теория права и государства: Учебник / В.В. Лазарев. – М.: Юристъ. – 2011. – 520 с.
39. *Лебедев В.А. и др.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. – Челябинск: ЮниКом. – 2007. – 254 с.
40. *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Э.Г. Липатов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. – 2009. – 164 с.
41. *Манохин, В.М. и др.* Российское административное право. Учебник / В.М. Манохин, А.С. Адушкин, З.А. Багишаев. – Москва: Проспект. – 2006. – 507 с.
42. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник. – 2-е издание, переработанное и дополненное / М.Н. Марченко. – Москва: Проспект. – 2013. – 656 с.
43. *Матузов Н.И.* Теория государства и права: учебник – 4-е изд., испр. и доп. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2014. — 528 с.
44. *Морозов В.Е.* Теоретические аспекты соотношения понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти. Сборник научных статей. – Хабаровск: МиК. – 2013. – 206 с.
45. *Нерсесянц В.Ф.* Общая теория государства и права / В.Ф. Нерсесянц. – М.: Норма. – 2012. — 560 с.

46. *Новоторжский Г.* Что такое правовое государство. – СПб: Типография Н. Фридберга. – 1906. – 95 с.

47. *Полянский И.А.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Хабаровск: Издательство «Право». – 2002. – 198 с.

48. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА. – 2012. – 728 с.

49. *Тарасов И.Т.* Российское полицейское (административное) право. Конец XIX-начало XX века. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. – 1999. – 407 с.

50. *Тихомиров Ю.А.* Исполнительная власть: ее сила и слабость. – М.: Юридическая литература. – 1996. – 179 с.

51. *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. - М.: Формула права. – 2010. – 400 с.

52. *Халипов В.Ф.* Кратология как система наук о власти. – М.: Республика. - 2001. – 303 с.

53. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. – Москва: МОДЭК. – 2012. – 303 с.

54. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления. – С.-Пб.: А.С. Гиероглифов. – 1904. – 578 с.

#### Монографии, научные статьи

55. *Безруков А.В.* Правительство России и федеральные органы исполнительной власти в механизме обеспечения порядка / А.В. Безруков // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 33-36.

56. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 35 – 41.

57. *Бобылев А.И.* Механизм правового воздействия на общественные отношения / А.И. Бобылев // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 104-105.
58. *Братановский С.Н.* Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации / С.Н. Братановский // Административное право и процесс. – 2015.– № 7. – С. 40-42.
59. *Винников А.А.* Государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: Монография. – М.: Юркомпания. – 2015. – 255 с.
60. *Вишняков В.Г.* Система и структура исполнительных органов: теория и практика / В.Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2010. – №8. – С. 14-15.
61. *Гончаров В.В.* О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юридический мир. - 2010. - № 2. - С. 12-17.
62. *Гончаров В.В.* Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 7. - С. 21-23.
63. *Гончаров В.В.* О повышении роли наказания в механизме укрепления исполнительской дисциплины органов исполнительной власти // Российский следователь. - 2010. - № 3. - С.25-28.
64. *Домрачев Д.Г.* Административно-правовые функции органов исполнительной власти Российской Федерации / Д.Г. Домрачев // Вестник гуманитарного образования. – 2016. – № 1. – С. 55-57.
65. *Карасев А.Т.* Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика / А.Т. Карасев // Российская юстиция. – 2015. – № 11. – С. 51.

66. *Керимов Д.А.* Исполнительная власть в системе разделения властей: Монография. – Москва: Издательство «Просвещение». – 2014. – 231 с.
67. *Козлов Ю.М.* Исполнительная власть: исходные позиции / Ю.М. Козлов // Вестн. Моск. Ун-та. – 1999. – № 3. С. 8-12.
68. *Коновалов В.А.* Совершенствование государственного аппарата в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Монография. / В.А. Коновалов. – Москва: Издательство «Юридическая литература». – 2012. – 203 с.
69. *Корнилов Д.В.* Правительство Российской Федерации как орган, осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации / Д.В. Корнилов // Вестник Московского финансово-юридического университета. – 2015. – № 1. – С. 56-74.
70. *Лапина М.А.* Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию / М.А. Лапина // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 4-7.
71. *Пирбудагова Д.Ш.* Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в системе региональных органов государственной власти/ Д.Ш. Пирбудагова // Юридический вестник ДГУ. – 2015. – № 3. – С. 51-54.
72. *Пылин В.В.* Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения / В.В. Пылин // Управленческое консультирование. – 2009. – № 2. – С. 25 – 31.
73. *Рыжов В.С.* Природа исполнительной власти в Российской Федерации / В.С. Рыжов // Право и политика. 2002. – № 1. – С. 18-20.
74. *Стародубцева И.А.* Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 30-32.

75. *Тихомиров Ю.А.* Регулирующие функции органов исполнительной власти в сфере экономики / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 1999. – № 23 (24). – С. 10-14.

76. *Токтогулов А.А.* Место исполнительной власти в системе государственной власти / А.А Токтогулов // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 4 (46). – С. 108-110.

77. *Усманова Д.Р.* Контрольно-надзорная функция органов исполнительной власти: административно-правовой анализ / Д.Р. Усманова // Вестник ВЭГУ. – 2015. – № 1 (69). – С. 15-18.

78. *Халипова Е.В.* Исполнительная власть в государственном механизме. Вопросы теории. / Е.В. Халипова // Государство и право. – 2015. – № 2. – С. 26-28.

#### Авторефераты диссертаций

79. *Калинина Л.А.* Исполнительная власть в ее организационно-правовых формах (федеральный уровень): Автореф....дис.к. юрид. н. – М.: Юридическая литература. – 1999. – 153 с.

80. *Малый А.Ф.* Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М.: Изд. «Нико». – 2000. – 170 с.

#### Электронные ресурсы

81. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г / Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ» [электронный ресурс] // URL:

<http://constitution.garant.ru/act/base/10200087185432760952&21111=BGFYT>

(дата обращения 10.04.2017).

82. *Пешкова В.Э.* Государственный аппарат. Понятие и виды государственных органов / В. Э. Пешкова, А. С. Вешкельский. /



Информационно-библиотечный комплекс СПбПУ 2010-2017 [электронный ресурс] // URL:  
<http://elib.spbstu.ru/dl/0082932345532378900865432152&GTU.9876543245678344568909089656432pdf/info> (дата обращения 27.05.2017).

83. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.02.2014г. по делу № А56-65103/2013. / Информационно-справочная Система Консультант Плюс [электронный ресурс] // URL:  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=cgi?req=doc&base=RAPS013&n=14674&nd=26324990594417ASZ&n=166018#0> (дата обращения 20.04.2017).

84. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.10.2008 по делу № А56-9907/2008 / Информационно-справочная Система Консультант Плюс [электронный ресурс] // URL:  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&basedoc&base=RA11PS01n=146=263249.190594417RAPS013&n=146743&rnd=263249.190594417#0>  
(дата обращения 20.04.2017).

## **АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

### **Исполнительная власть в Российской Федерации: сущность, структура, функции**

В данной выпускной квалификационной работе рассматривается сущность, структура и основные функции исполнительной власти в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях. Дается общее понятие исполнительной власти, как одной из направлений государственной власти в Российской Федерации, указывается порядок формирования и структура органов исполнительной в Российской Федерации, а также определен их конституционно – правовой статус. Также рассмотрены полномочия органов исполнительной власти на трех уровнях государственного управления и судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации относительно рассмотрения вопросов, связанных с деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации.

В работе выявляются недостатки системы органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, анализируются препятствия на пути их устранения, предлагаются возможные пути совершенствования.

#### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

Конституционное право, муниципальное право, государственная власть, исполнительная власть, Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация.

#### **ABSTRACT. KEYWORDS**

### **Executive power in the Russian Federation: the nature, structure, function**

In this final qualification work, the essence, structure and main functions of the executive power in the Russian Federation at the federal, regional and local levels are considered. The general concept of executive power as one of the directions of state power in the Russian Federation is given, the procedure for the

formation and structure of executive bodies in the Russian Federation is specified, and their constitutional and legal status is determined. Also considered are the powers of executive authorities at three levels of government and the judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the consideration of issues related to the activities of executive bodies in the Russian Federation.

The paper identifies the shortcomings of the system of executive authorities at federal, regional and local levels, analyzes the obstacles to their elimination, and suggests possible ways to improve

### **KEYWORDS**

Constitutional law, municipal law, state power, executive power, the Government of the Russian Federation, the highest executive body of state authority of the Russian Federation, the local administration.