**Содержание:**

1. **Введение**………………………………………………………..……….с.3
2. **Механизм государства:**
   1. Понятие и признаки органов государства…………………………с.6
   2. Классификация органов государства………………………………с.8
   3. Понятие механизма государства……………………………….…с.10
   4. Принципы организации и деятельности механизма государства……………………………………………………………….…с.13
3. **Характеристика исполнительной власти:**
   1. Теория разделения властей…………………………………….….с.15
   2. Характеристика законодательной, исполнительной и судебной власти………………………………………………………………………..с.16
   3. Понятие и виды исполнительных органов государственной власти………………………………………………………………………..с.19
   4. Система исполнительных органов государственной власти……с.21
   5. Центральные федеральные исполнительные органы…………....с.22
   6. Территориальные федеральные органы……………………….…с.24
4. **Исполнительная власть субъектов Российской Федерации (на примере Оренбургской области):**
   1. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации…………………………………………………………………..с.27
   2. Органы исполнительной власти в Оренбургской области……...с.42
5. **Заключение**…………………………………………………………...с.48
6. **Библиография:**
   1. Нормативные правовые акты……………………………………..с.51
   2. Список используемой литературы………………………………..с.53

**I. Введение.**

Представленная автором тема курсовой работы «Исполнительная власть (на примере Оренбургской области)» была выбрана им, поскольку данная проблема являлась значимой со времени возникновения теории разделения властей и представляет особую важность и актуальность и на сегодняшний день. Исполнительная власть, олицетворяемая Президентом и Правительством, по своей природе является вторичной ветвью власти. Ее главное предназначение – исполнение законов, их реализация. Но в распоряжении ее находится большая сила – чиновничий аппарат, «силовые» министерства и ведомства, и все это составляет объективную основу для возможной узурпации всей полноты государственной власти как раз органами исполнительной власти.

От исполнительной государственной власти требуется эффективность в ее деятельности по оперативному управлению общественной жизни и добросовестность в соблюдении законов. Она должна быть наделена достаточными полномочиями, самостоятельностью в реализации своих функций, но в рамках закона.

Целью своей работы автор выбрал анализ структуры системы исполнительной власти в Российской Федерации и непосредственно в оренбургской области для определения сложившихся проблем во взаимоотношениях органов исполнительной власти в Оренбургской области с федеральными органами исполнительной власти, а также общих насущных проблем, возникающих в регионе при реализации различных нормативных правовых актов.

Задачами курсовой работы являются вычленение элементов системы исполнительной власти в Российской Федерации путем дедуктивного умозаключения с последующим анализом специфики их деятельности, выявление необходимых признаков и принципов, объединяющих те или иные явления, связанные с поставленными задачами перед исполнительной ветвью власти.

Структура данной работы поможет раскрыть в полном объеме ее содержание, поскольку в ней широко изучены, обобщены и проанализированы нормативные правовые акты различной юридической силы, регламентирующие деятельность исполнительной власти. В ней также раскрыты и в полной мере изложены понятие и значение исполнительной власти в России, а также непосредственно в Оренбургской области.

В первом разделе содержательной части автор приводит исчерпывающий теоретический материал, раскрывающий понятие механизма государства: понятие и признаки органов государства, их классификация, собственно понятие механизма государства и принципы его организации и деятельности. Далее, отталкиваясь от этого базиса, можно перейти непосредственно к характеристике исполнительной власти. Важное место и роль в этой характеристике играет теория разделения властей, как основа построения всей системы государственной власти большинства современных государств. Автор лаконично и в достаточном объеме раскрывает содержание понятий законодательной и судебной ветвей власти и в полной мере – понятие исполнительного органа государственной власти, его виды и систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. В этом же разделе характеризуются как центральные, так и территориальные федеральные исполнительные органы.

Будучи уроженцем Оренбургской области, автор посвятил целый раздел структуре исполнительной власти в области. Данный раздел разделен на две основные части: теоретический материал, касающийся органов исполнительной власти субъектов Федерации в целом, и практический, раскрывающий проблематику на примере одного из Субъектов Российской Федерации – Оренбургской области. В этом подразделе определяется компетенция и функции высших должностных лиц и органов исполнительной власти в регионе.

В данной курсовой работе произведен сравнительный анализ учебников, монографий и статей различных авторов, внесших бесценный научный вклад в развитие положений об исполнительной власти таких, как Баглай М.В., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Бахрах Д.Н. и многие другие.

**II. Механизм государства.**

Задачи и функции государства реализуются посредством деятельности его механизма. Государство как таковое существует, проявляет себя вовне, функционирует через свой механизм, через входящие в этот механизм государственные органы и работающих в них служащих.

Поскольку механизм государства состоит из соответствующих органов, представляется логичным начать его рассмотрение с характеристики последних.[[1]](#footnote-1)

Орган государства – это часть государственного механизма, его основная ячейка, обладающая определенными специфическими признаками.

1. Государственный орган наделен властными полномочиями, то есть юридическими закрепленными возможностями осуществлять государственную власть, принимать от имени государства юридически значимые решения и обеспечивать их реализацию.

Государственно-властное полномочие характеризуется тем, что:

а) порядок формирования и деятельности органа, его структура и компетенция (права и обязанности) закрепляются нормами права;

б) орган государства наделен правом издания юридических актов, содержащих обязательные общие и индивидуальные правовые предписания;

в) установленные этими актами предписания обеспечиваются, прежде всего, мерами убеждения, воспитания, поощрения, будучи одновременно с тем охраняемыми от нарушений возможностью применения принудительной силы государства;

г) государственный орган опирается на материальное обеспечение своих предписаний, благодаря возможности распоряжаться определенной частью средств из государственного бюджета.

В категории государственно-властного полномочия наглядно проявляется органическая взаимосвязь государства и права, механизма государства в целом и отдельного государственного органа.

Наличие у организации, учреждения перечисленных выше взаимосвязанных элементов, образующих понятие государственно-властного полномочия, позволяет определить его как государственный орган. Обладание властными полномочиями – важнейший признак государственного органа.

1. Государственный орган наделен определенной экономической и организационной обособленностью и самостоятельностью.
2. Каждый государственный орган, сообразно своей компетенции, выполняет свойственные ему функции, тем самым одновременно участвует в реализации различных функций государства.
3. Для осуществления функций государственные органы располагают необходимыми материальными средствами, говоря словами Ф. Энгельса, «вещественными придатками», к каковым можно отнести разного рода материальные ценности и многочисленные организации, предприятия, учреждения, хотя и выполняющие текущую государственную работу, но не являющиеся органами государства.
4. Представление о государственном органе было бы неполным без указания на то, что его физическим воплощением являются люди, из которых состоит данный орган, - отдельное лицо или группа, коллектив: «Осуществление государственной власти, - писал К. Маркс, - находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой лишь тень, воображение, простое название».[[2]](#footnote-2)

Распространяя на орган государства обязательный признак всякой организации как объединения людей, следует заметить, что, когда речь идет о физическом воплощении органа государства, имеются в виду не люди вообще, а такая категория граждан, как государственные служащие.

Согласно Федеральному Закону «Об основах государственной службы Российской Федерации», государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном Федеральным Законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета (средств бюджета соответствующего субъекта Федерации) (ст.3, п.1). Государственные служащие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, признаются настоящим Федеральным Законом государственными служащими Российской Федерации (ст.3, п.2).[[3]](#footnote-3)

Рассмотренные признаки в совокупности и органической взаимосвязи раскрывают понятие органа государства, позволяют сформулировать его определение. Орган государства – это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.

Классификация государственных органов может быть проведена по различным основаниям. Прежде всего, все органы государственной власти по способу формирования делятся на назначаемые и избираемые.

Избираемые органы формируются путем избрания их гражданами или иными выборными лицами и органами на определенный срок. Важнейшие принципы этой процедуры – принцип свободных выборов и периодическая сменяемость состава выборных органов власти. Гарантия прав выборных лиц – усложненная процедура привлечения их к ответственности, называемая в законодательстве иммунитетом.

В отличие от выборных, назначаемые в органы публичной власти претенденты зависят от воли назначающих их лиц или органов, которые, как правило, лишены возможности свободного выбора кандидатов. Поэтому при назначении выдвигаются более жесткие, чем при выборах, профессиональные требования, повышенная ответственность этих лиц, компенсируемая отсутствием ограничений на сроки пребывания в должности.

В основе следующей классификации лежит количественный состав органов публичной власти. С этих позиций все рассматриваемые органы делятся на единоличные и коллегиальные. Причем дело здесь не в количестве конкретных граждан, занятых в деятельности того или иного органа (число сотрудников Администрации Президента Российской Федерации – единоличного органа государственной власти – в несколько раз больше аппарата Правительства России; тем не менее, последний относится к числу коллегиальных органов власти), а в способе принятия решений. Единоличный орган принимает решение путем самостоятельного императивного волеизъявления, а коллегиальный – большинством голосов граждан, уполномоченных законом или иным нормативным правовым актом принимать решение в пределах своей компетенции. Данный порядок не исключает наличия при единоличном органе публичной власти различного рода коллегиальных совещательных структур. Но даже если проект решения вырабатывается в них коллегиально, его веление носит консультативно-рекомендательный характер. Окончательное юридическое властное решение всегда принадлежит единоличному органу публичной власти.

Некоторые авторы, опираясь на предложенную классификацию, делят рассматриваемые формирования на публично-властные органы и должностные лица. Это неверное, по мнению М.М. Рассолова, представление порождено неточностью определения статуса Президента Российской Федерации ныне уже утратившим силу Законом РСФСР от 4 апреля 1991г. «О Президенте РСФСР»,[[4]](#footnote-4) который именовал его высшим должностным лицом Российской Федерации (ст.121-1 Конституции Российской Федерации в последующей редакции). На самом деле должностное лицо обладает самостоятельными полномочиями, производными от компетенции того органа публичной власти, от имени которого он выступает. А Президент Российской Федерации, несмотря на его единоличный статус, является органом государственной власти.

Третья классификация органов публичной власти основана на определении места, занимаемого этими органами в иерархии механизма публичной власти. С этих позиций все органы власти делятся на центральные, региональные и местные. Соответственно определяется и территория, на которую распространяется юридическая сила принимаемых ими нормативных правовых актов: общегосударственных, локальных и местных. В ряде случаев по этим же критериям происходит и их отмена вышестоящими органами публичной власти.

Механизм государства, охватывающий все государственные органы, непосредственно олицетворяет собой его реальное материализованное воплощение, его «плоть и кровь». Вне и без государственного механизма нет и быть не может государства.

Понятие «механизм государства» тесно связано с категорией «государственный аппарат». Последний принято употреблять в двух смыслах – широком и более узком. В широком смысле понятие государственного аппарата как совокупности всех государственных органов совпадает с определением механизма государства, идентично ему. В более узком смысле под государственным аппаратом понимают аппарат государственного управления. Именно в этом значении, как совокупности исполнительно-распорядительных, управленческих органов используется термин « государственный аппарат» в науке административного права.

В теории государства и права понятие государственного аппарата, если иное не оговорено, употребляется в своем широком значении, то есть как адекватное категории механизма государства.

Понятие механизма государства раскрывается через характерные черты или признаки, позволяющие отграничить его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов.

Во-первых, механизм (аппарат) государства – это система государственных органов, основанная на единстве принципов его организации и деятельности, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Законе Российской Федерации «Об основах государственной службы Российской Федерации» и других Федеральных Законах.

Во-вторых, механизм (аппарат) государства характеризуется сложной структурой, отражающей определенное место, которое занимают в ней различные виды и группы (подсистемы) государственных органов, их соотношением и взаимосвязями. При этом необходимо учитывать, какой системообразующий фактор структуры государственного механизма в соответствующих исторических условиях данного государства закреплен в его конституции. Например, в Конституциях СССР и РСФСР таким системообразующим фактором было положение о Советах, как политической основе государства.

В ст.10 Конституции Российской Федерации в качестве основополагающего закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В развитие данного положения в ст.11 Конституции определено, что государственную власть в России осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды Российской Федерации; государственную власть в субъектах Российской Федерации – образуемые ими органы государственной власти.

Согласно ст.12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В-третьих, между государственным механизмом и функциями государства существует тесная обратная связь. Функции современного Российского государства осуществляются, получают свое реальное воплощение, обретают жизнь при помощи государственного механизма, посредством деятельности всей системы объединяемых им и взаимосвязанных между собой государственных органов.

Вместе с тем от функций государства зависит структура государственного механизма, они непосредственно влияют на возникновение, развитие и содержание деятельности тех или иных органов государства.

В-четвертых, механизм государства для обеспечения возложенных на него задач управления делами общества, воздействия на сложные социальные процессы и сферы, выполнения связанных с этим государственных функций располагает необходимыми материальными средствами, так называемыми вещественными придатками, на которые опираются в своей деятельности отдельные государственные органы и без которых не может обходиться ни одно государство.

Особенность этих придатков в том, что они выделяются в механизме государства не в качестве самостоятельных частей (элементов) как государственные органы, а именно как «вещественные придатки» последних. К ним относятся различные материальные ценности, бюджетные средства, имущество, сооружения, подсобные помещения, а также предприятия, учреждения, организации, необходимые для функционирования государственных органов. В рассмотренные материальные средства, «вещественные придатки», механизма государства не входят органы местного самоуправления, партии, профсоюзы и иные общественные объединения. Их не следует смешивать. Последние соотносятся с государственным механизмом как составные негосударственные элементы единой для данного общества политической системы.

Обобщение всех анализируемых признаков позволяет придти к выводу: механизм современного Российского государства – пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на принципе разделения властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.

Принципы организации и деятельности механизма государства – это руководящие абстрактные положения, на основе которых формируются и функционируют государственные органы. К ним относятся:

* принцип законности – соответствия, строгого следования и непротиворечивости всех аспектов деятельности государственного аппарата в целом, его отдельных органов и государственных служащих конституции, законам и подзаконным актам;
* принцип эффективности – обеспечение результативности, рентабельности управленческой деятельности, особенно необходимой в условиях рыночных отношений;
* принцип профессионализма; в соответствии с ним обеспечивается занятие тех или иных должностей (особенно руководящих) квалифицированными, компетентными, дипломированными специалистами, использующими научный подход;
* принцип демократизма, обеспечивающий участие всех граждан, народа, как источника государственной власти в принятии политических решений, формировании и деятельности государственных органов;
* принцип гуманизма, признающий ценности каждого отдельного человека как личности, приоритета его законных прав, свобод и интересов;
* принцип гласности, обеспечивающий «прозрачность» деятельности государственных органов, их периодическую отчетность, информирование населения о результатах деятельности по тем или иным направлениям;
* принцип национального равноправия, требующий равного доступа и замещения вакантных должностей в государственном аппарате людям не какой-то одной, а разных национальностей или рас;
* принцип централизма, отражающий иерархичность структуры государственного аппарата, «вертикального» или «горизонтального» подчинения;
* принцип федерализма, который выражает единство государственной власти в стране при разграничении предметов ведения федерального центра и отдельных субъектов Федерации;
* принцип сочетания единоначалия и коллегиальности, позволяющий соединить коллективное обсуждение с оперативным принятием решения начальником;
* принцип разделения властей, в соответствии с которым создается баланс ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная), их контроль (сдерживание) и исключается злоупотребление властью.

**III. Исполнительная власть.**

Разделение властей – атрибут правового демократического государства. Осуществление этого принципа ставит заслон злоупотреблениям властью, защищает граждан от произвола должностных лиц, создает (через разделение труда и компетенции) предпосылки к эффективной деятельности государственных структур.

Теория разделения властей – итог многовекового развития государственности, поиска наиболее действенных механизмов, предохраняющих общество от деспотизма.

Наиболее последовательно принцип разделения властей изложен в трудах Ш. Монтескье, в частности в его книге «О духе законов». Чтобы заставить правительство работать на благо народа, утверждал философ, необходимо создавать как можно больше простора для инициативы людей и в то же время поставить заслон власть имущим в их попытках ограничить политическую свободу граждан. «Если власть законодательная и исполнительная будет соединена в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически их применять. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении были соединены эти три власти».[[5]](#footnote-5)

Разделение властей ни в коем случае нельзя понимать как их противостояние. Напротив, конституция должна исключать такую возможность. Согласно концепции разделения властей каждая из них – законодательная, исполнительная и судебная – имеет свое предназначение (функции) и наделяется соответствующей компетенцией; власти самостоятельны и независимы в реализации своих полномочий; обладают возможностью взаимно сдерживать и контролировать друг друга. Ни одна из властей не может принять на себя функции другой; но действовать обособленно она также не в состоянии. Поэтому власти должны взаимно дополнять друг друга, сохранять необходимую связь и согласованность, образуя единый «политический организм», функционирующий для блага народа.

Организационно-правовое выражение принципа разделения властей предполагает наличие системы сдержек и противовесов. Элементами такой системы являются: срочность полномочий должностных лиц; несовместимость депутатского мандата с занятием ответственной должности в аппарате управления; право вето на законопроекты; право роспуска парламента; контроль за законодательной властью, осуществляемый в ходе выборов; независимость судейского корпуса.

Законодательные органы государственной власти – образуемые непосредственно народом, подотчетные и подответственные ему государственные органы. Представительные органы издают законодательные акты и контролируют аппарат исполнительной власти, главным образом, в финансовой сфере.

Признаки законодательной власти:

* первичное представительство (идет от народа – единственного источника власти);
* приоритет и верховенство (среди других властей);
* делегированность (право издавать нормативные правовые акты от имени народа);
* зависимость от воли избирателей;
* коллегиальность;
* соответствие законов конституции политико-юридическим реалиям;
* финансовая функция (бюджетная);
* распорядительная функция (формирование высших исполнительных и судебных органов);
* контроль за работой правительства;
* политическая оценка (импичмент) должностных лиц;
* представлена парламентом.

Исполнительные органы власти – образуемые представительными институтами и подотчетные им государственные органы, осуществляющие в рамках своих полномочий исполнительно-распорядительную деятельность.

Признаки исполнительной власти:

* вторична, производна, подзаконна;
* универсальна (действует непрерывно, везде, по всей территории государства);
* предметна (в ее распоряжении различного рода ресурсы), «силовая» составляющая;
* контролируется законодательной властью (с помощью законодательства);
* контролируется судебной властью (с помощью конституционного надзора и судебного контроля);
* может быть единоличной (в президентской республике правительство – советники главы государства) или коллегиальной (в парламентарной республике правительство подотчетно парламенту);
* обладает правом законодательной инициативы;
* несет солидарную ответственность за принятые решения;
* представлена правительством в центре; на местах местной администрацией и/или местным самоуправлением (муниципальной властью).

Органы правосудия – предусмотренная конституцией государства система судов, осуществляющих судебную власть посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Признаки судебной власти:

* суд является арбитром в споре о праве;
* только суд отправляет правосудие;
* выступает гарантом прав и свобод граждан;
* независим и подчиняется только закону;
* реализует принцип справедливости в правоприменительной практике;
* является арбитром в процессе законотворчества;
* выступает как инструмент сдержек и противовесов по отношению к другим ветвям власти;
* оперативно и эффективно укрепляет правопорядок;
* в принятии решений может руководствоваться и «буквой», и «духом» закона;
* осуществляет власть посредством главной, состязательной, независимой, коллегиальной процедуры;
* представлена системой судов.

Исполнительные органы государственной власти:

* + осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, властные полномочия в отношении других организаций, граждан;
  + наделены оперативной самостоятельностью;
  + как правило, имеют постоянные штаты;
  + образовываются вышестоящими органами;
  + подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти;
  + их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами административного права.

Поскольку существуют три вида администрации: государственная, муниципальная и частная, постольку существуют и три вида исполнительных органов: государственные, муниципальные и частные.

В зависимости от правовой основы образования можно различать органы, создаваемые на основе конституций, текущего законодательства, подзаконных актов.

По содержанию деятельности отличаются органы общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции несут ответственность за положение дел в соответствующем государстве, области, крае, городе федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге), округе. Они выполняют все общие административные функции. Органы специальной компетенции осуществляют отраслевое (внутриведомственное) управление, либо одновременно и то и другое. Таким образом, различаются органы специальной, отраслевой, функциональной и смешанной компетенции.

По порядку решения вопросов органы исполнительной власти делятся на единоначальные и коллегиальные. Преобладает первый тип органов, а коллегиальных сейчас немного. Необходимо отметить, что единоначалие очень часто сочетается с совещательной коллегиальностью.

В зависимости от того, из какого бюджета финансируются органы (а это совпадает с их подчиненностью), можно различать федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральные делятся на две группы: центральные и территориальные. Центральные органы обладают полномочиями на всей территории России, а территориальные федеральные органы – только на части ее территории.

Органы специальной компетенции субъекта Федерации подчиняются только его правительству или находятся в двойном подчинении, то есть подчиняются еще и соответствующим центральным федеральным органам. Субъекты Федерации вправе создавать свои местные (территориальные) органы исполнительной власти. Деятельность этих органов направляется, координируется и контролируется назначаемыми Губернатором области государственными служащими.

Названными выше критериями не исчерпываются возможности группировок органов исполнительной власти. Среди них можно различать низовые, непосредственно работающие с населением, и вышестоящие. Органы могут быть постоянными и временными, традиционными и нетрадиционными (оригинальными), сложными по структуре и простыми и так далее.

1. **Федеральные органы исполнительной власти.**

1. Общефедеральные (центральные) органы:

а) орган общей компетенции – Правительство Российской Федерации;

б) центральные федеральные органы специальной компетенции.

2. Территориальные федеральные органы общей компетенции:

а) межрегиональные (командование военного округа, например);

б) региональные (областные военные комиссариаты, налоговые инспекции и другие);

в) местные (районные военкоматы, налоговые инспекции и другие).

1. **Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.**

1). Центральные (республиканские, краевые, областные, окружные, городов федерального значения) органы:

а) общей компетенции – глава исполнительной власти (президент, губернатор, мэр, глава администрации, глава республики), Правительство субъекта Федерации;

б) республиканские, краевые, областные, окружные, городов федерального значения органы специальной компетенции.

2). Территориальные органы исполнительной власти субъектов Федерации:

а) общей компетенции;

б) специальной компетенции;

в) местные органы.

В настоящее время в России существует несколько организационно-правовых форм центральных органов федеральной исполнительной власти:

* + министерство Российской Федерации;
  + государственный комитет Российской Федерации, федеральная служба, федеральная комиссия, российское агентство, федеральные надзоры.

Как правило, центральные органы наделены специальной компетенцией и являются отраслевыми или межотраслевыми (функциональными). Они подчинены непосредственно Правительству (некоторые подчинены непосредственно Президенту) и действуют на основании законов, актов Президента и Правительства. Правовой основой их деятельности служат также специальные положения.

Положения о каждом из центральных органов утверждаются Президентом или Правительством. Последнее устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов министерств и других центральных органов исполнительной власти, размеры ассигнований из бюджета на их содержание. В случае необходимости Правительство вправе делегировать им решение отдельных вопросов. Оно назначает и освобождает от должности заместителей руководителей центральных органов, членов их коллегий, комитетов, осуществляет контроль за их деятельностью и вправе отменять акты всех подведомственных ему органов.

Как правило, каждый центральный орган федеральной исполнительной власти возглавляет определенное ведомство, выполняет функции его центра, штаба, обеспечивает выполнение всех подведомственных и наряду с ними экономико-экологических, социальных задач, состоящих перед ведомством. Обычно центральный орган построен по такой схеме:

* руководство (руководитель, его заместители, коллегия, комитет, ведомственные научные и иные советы);
* производственные структурные подразделения, которые руководят службами, непосредственно выполняющими те задачи, ради которых ведомство и создано;
* штабные подразделения, занимающиеся внутриорганизационной деятельностью в рамках ведомства (управления бухгалтерского учета, кадров и другие).

Федеральные административные ведомства могут быть общефедеральными и совместными. Общефедеральные представлены отраслями и сферами деятельности, которые полностью находятся в ведении федеральных органов (министерства обороны, путей сообщения, государственный таможенный комитет и другие). Центральные органы общефедеральных ведомств руководят подведомственными отраслями, сферами управления как непосредственно, так и через территориальные федеральные органы, которые подчинены только по вертикали своим ведомственным центрам и содержатся за счет федерального бюджета. Иными словами, в системе общефедерального ведомства все органы являются федеральными.

Совместные федеральные ведомства созданы для упорядочения деятельности, которая является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. Центральные органы совместных ведомств руководят подведомственными отраслями частично непосредственно, а в основном через республиканские, областные, краевые, городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) органы. А республиканские, краевые, областные, окружные, городские органы находятся в двойном подчинении: подчинены «по вертикали» центральному органу Федеральной исполнительной власти, а «по горизонтали» - совету Министров республики или соответствующей администрации. Горизонтальное подчинение является линейным, вертикальное – функциональным.

Деятельность территориальных федеральных органов может осуществляться на территории нескольких субъектов Федерации (в пределах пограничного, таможенного, военного округа, например), или на территории одного субъекта Федерации или в рамках одного муниципального образования (города, района). Иными словами, они могут быть межрегиональными, региональными и местными.

Территориальные федеральные органы входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти и во взаимодействии с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Территориальные органы действуют на основе федеральных правовых актов, руководствуются в своей деятельности правами и актами органов государственной власти субъектов Федерации, принятыми в пределах их компетенции.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится соответствующим центральным федеральным органом федеральной исполнительной власти самостоятельно или по согласованию с администрациями субъектов Федерации.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов производится соответствующим органом федеральной исполнительной власти, в ряде случаев по согласованию с главами администраций республик, краев, областей, автономных округов, городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

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

Финансирование деятельности органов осуществляется, как правило, за счет средств бюджета Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают необходимую помощь территориальным органам в выделении им помещений и создании необходимых условий для их работы и социального развития.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих ведомств Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Территориальные органы в частности:

* принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации, в анализе межрегиональных программ, разработке вариантов межрегиональной кооперации и подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих ведомств;
* систематически информируют ведомства Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации о проводимой ими работе в регионах.

Территориальные органы имеют право:

а) представлять соответствующие ведомства Федерации в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов Федерации;

б) запрашивать и получать:

* + 1. от соответствующих органов исполнительной власти необходимую для осуществления своей деятельности информацию;
    2. от предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности – сведения, необходимые для выполнения возложенных на них задач;
    3. от органов статистики – информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные;

в) участвовать в работе соответствующих центральных органов исполнительной власти;

г) вносить предложения соответствующим центральным органам федеральной исполнительной власти и органам власти субъектов Российской Федерации.

**IV. Исполнительная власть субъектов Российской Федерации (на примере Оренбургской области).**

В соответствии со статьей 77 Конституции система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается или «самостоятельно» в соответствии с основами конституционного строя России и Федеральным законом «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999 г.). Субъекты Федерации обязаны учитывать республиканскую форму правления (ст.1 Конституции), единство системы государственной власти (п.3 ст.5), осуществление государственной власти органами государственной власти (п.2 ст.11), разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации (п.3 ст.11), разделение государственной власти и самостоятельность ее органов (ст.10), а также то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст.12), а в пределах ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России.

К общим принципам организации исполнительных органов государственной власти могут быть отнесены обязательное вхождение главы территории (глава республики, области, края) в систему исполнительной власти; обязательное наличие органа общей компетенции субъекта Федерации; подотчетность органов исполнительной власти законодательному и представительному органам по вопросам исполнения законов субъекта Федерации; организационно-правовая самостоятельность местных органов исполнительной власти общей компетенции и другие.

Самостоятельность субъектов Российской Федерации в установлении своей системы исполнительной власти проявляется в том, что они:

1. осуществляют собственное правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
2. устанавливают виды органов исполнительной власти, их наименование и правовое положение в системе государственной власти субъекта Российской Федерации;
3. определяют территориальные пределы осуществления государственной исполнительной власти;
4. определяют структуру органов исполнительной власти и подчиненность между различными органами;
5. распространяют функции и компетенцию исполнительной власти субъекта Российской Федерации между различными видами органов.

Системы исполнительной власти в субъектах Федерации достаточно разнообразны, как по видам органов, так и по структурно-функциональным взаимосвязям между ними. Большинство конституций и уставов Федерации не дают полного представления о действующих на их территориях системах исполнительной власти, уделяя внимание лишь отдельным элементам – статусу высшего должностного лица или полномочиям органа общей компетенции. Иногда вопросы о системе пытаются решить, используя категорию структуры исполнительной власти – например, закон Республики Карелия «О структуре исполнительной власти Республики Карелия», или категорию схемы управления краем, областью - глава 23 Устава Томской области называется «схема исполнительной власти Томской области».

Под системой исполнительной власти субъекта Федерации понимается совокупность органов субъекта Федерации, осуществляющих государственную исполнительную власть, их соподчиненность, средства их взаимодействия с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В единую систему исполнительной власти субъекта Российской Федерации включаются:

а) глава исполнительной власти субъекта Федерации – президент республики, глава администрации, губернатор итд;

б) исполнительный орган государственной власти общей компетенции – правительство или администрация;

в) исполнительные органы государственной власти специальной компетенции (отраслевые и межотраслевые);

г) территориальные органы государственной исполнительной власти общей компетенции, действующие в границах административно-территориальных образований (городов и районов республиканского или областного подчинения итд) или на территории административных (управленческих округов);

д) территориальные органы государственной исполнительной власти специальной компетенции, являющиеся структурными подразделениями органов общей компетенции или отраслевых (межотраслевых) органов субъекта Федерации.

Приведенный перечень является собирательным, обобщающим все возможные варианты. Система исполнительной власти конкретного субъекта Федерации устанавливается им самостоятельно в конституции, уставе и законах о системе органов государственной власти, закрепляющих структуру исполнительных органов.

Так, например, согласно п.2 ст.1 Областного закона Свердловской области «О Правительстве Свердловской области», Правительство Свердловской области, областные и территориальные исполнительные органы государственной власти области образуют единую систему исполнительной власти, возглавляемую губернатором Свердловской области.[[6]](#footnote-6) В соответствии со ст.3 Закона Ставропольского края «О системе органов государственной власти Ставропольского края», администрация края, ее отделы, управления, комитеты, территориальные и другие создаваемые ею органы образуют единую систему органов исполнительной власти края.

На территории каждого субъекта Федерации помимо собственной единой системы органов исполнительной власти действует система территориальных федеральных органов. Между этими видами систем существует организационно-управленческое и функционально-правовое взаимодействие, выражающееся в том, что, во-первых, многие территориальные органы действуют по вопросам совместного ведения и находятся в совместном (двойном) подчинении федерального органа и органа исполнительной власти субъекта Федерации; во-вторых, некоторые исполнительные органы специальной компетенции субъектов Федерации наделяются правами и функциями территориальных органов, но при этом структурными подразделениями республиканской или областной администрации; в третьих, территориальным федеральным органам органами исполнительной власти субъектов Федерации могут быть делегированы отдельные полномочия, связанные с их административной деятельностью.

В большинстве республик во главе исполнительной власти стоит президент, в Карелии – Председатель Правительства, всенародно избираемый и единоначально руководящий органами исполнительной власти, а в Республике Дагестан – Государственный Совет, являющийся коллегиальным органом и формируемый Конституционным Собранием Республики Дагестан.

Статус главы исполнительной власти отличается значительным разнообразием. Выделяются следующие варианты определения правового положения президента республики:

* президент республики является главой республики и ее высшим должностным лицом (Республика Башкортостан, Республика Ингушетия). В конституциях этих республик не содержится указание на то, что президент входит в систему исполнительной власти или возглавляет исполнительную власть;
* президент республики является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет систему исполнительной власти республики, при этом деятельностью правительства руководит его председатель, назначаемый президентом (республики Якутия, Северная Осетия, Татарстан, Тыва);
* президент республики или глава республики является главой государства, высшим должностным лицом, возглавляет систему исполнительной власти и является председателем правительства республики (республики Бурятия, Коми).

К полномочиям главы государства (главы республики), характеризующим данное лицо как главу исполнительной власти, относятся:

* + полномочия по формированию правительства республики;
  + полномочия по формированию иных, в том числе территориальных, органов исполнительной власти;
  + полномочия по непосредственному руководству органами исполнительной власти;
  + полномочия по отмене актов органов исполнительной власти и применению к руководителям мер дисциплинарного воздействия.

По-разному решается вопрос о втором должностном лице в системе исполнительной власти республик, который исполняет обязанности главы исполнительной власти в период, когда президент (глава республики) не в состоянии исполнять свои обязанности. Им может быть вице-президент (республики Ингушетия, Якутия, Татарстан, Тыва), председатель правительства (республики Башкирия, Северная Осетия), заместитель председателя правительства или заместитель главы республики (республики Карелия, Коми). Согласно ст.78 Конституции Республики Бурятия полномочия главы исполнительной власти осуществляет Председатель Народного Хурала Республики Бурятия.

Главой исполнительной власти в краях и областях является глава администрации или губернатор. Его правовой статус закрепляется в уставе субъекта Федерации, в законах о системе органов государственной власти или в специальных законах о главе исполнительной власти (например, Закон Калининградской области «О главе администрации (губернаторе) Калининградской области»).

Глава администрации (губернатор) является высшим должностным лицом субъекта Федерации и руководит системой органов исполнительной власти области (края) на принципах единоначалия. Правовое положение главы администрации (губернатора) может быть дифференцировано по следующим критериям:

* глава исполнительной власти возглавляет систему органов исполнительной власти, а орган общей компетенции возглавляет другое, назначаемое губернатором должностное лицо (председатель правительства, вице-губернатор, первый заместитель главы администрации) – Свердловская область, Ярославская область, Московская область;
* глава исполнительной власти руководит системой органов исполнительной власти и возглавляет правительство области (края) – Саратовская область, Калининградская область, Ставропольский край.

Глава исполнительной власти области (края):

* + образует (совместно или по согласованию с законодательным органом) в соответствии со схемой управления субъектом Федерации отраслевые и территориальные органы исполнительной власти, назначает на должность и освобождает от должности их руководителей;
  + утверждает положения об отраслевых и территориальных органах исполнительной власти;
  + образует, реорганизует и ликвидирует иные государственные организации, назначает их руководителей, утверждает их уставы и положения;
  + вправе отменять акты подведомственных органов исполнительной власти субъекта Федерации;
  + издает правовые акты (постановления и распоряжения), обязательные на всей территории субъекта Федерации.

Правительство (администрация) субъекта Федерации является коллегиальным исполнительным и распорядительным органом государственной власти, подотчетным президенту республики (главе республики) и законодательному и представительному органам республики. Правительство может иметь статус высшего органа исполнительной власти.

В краях и областях выделяется два вида организационно-правового статуса правительства: во-первых, правительство может являться самостоятельным исполнительным органом государственной власти, обладать собственной компетенцией, быть организационно обособленным от главы исполнительной власти (Свердловская область, Ярославская область); во-вторых, правительство может быть организационно включено в структуру администрации субъекта Федерации, и, не обладая функционально-правовой самостоятельностью, реализовывать часть компетенции администрации. В этом случае первый заместитель главы администрации (губернатора) возглавляет правительство, а другие члены правительства являются должностными лицами администрации (Краснодарский край, Мурманская область).

Состав и структура правительства субъекта Федерации определяются конституциями, уставами субъекта Российской Федерации и законами о правительстве, а также указами и распоряжениями президента и главы администрации (губернатора).

В состав правительства входит председатель правительства, заместители председателя правительства и члены правительства. Заместители председателя правительства и члены правительства, как правило, являются руководителями соответствующих отраслевых министерств, государственных комитетов, департаментов или территориальных органов исполнительной власти (в некоторых областях и городах федерального значения). Они назначаются главой исполнительной власти с участием законодательного и представительного органа власти.

В большинстве областей в качестве органа исполнительной власти общей компетенции действует администрация области (края).

Деятельностью администрации руководит глава администрации на принципах единоначалия. Хотя в некоторых субъектах Федерации в составе администрации функционируют коллегиальные подразделения. Например, согласно статье 7 Закона Алтайского края «Об Администрации Алтайского края» в структуре администрации создается совет администрации – коллегиальный орган, принимающий решения от имени администрации по важнейшим вопросам жизни края.

Структура администрации области (края) утверждается главой исполнительной власти или по его предложению законодательным и исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Выделяются следующие типичные элементы структуры администрации:

* руководители администрации – глава администрации (губернатор), первый заместитель (вице-губернатор, председатель правительства), заместители главы администрации;
* правительство области (края) – руководящий коллегиальный орган, создаваемый в некоторых субъектах Федерации для решения наиболее важных вопросов, отнесенных к компетенции администрации;
* коллегия – совещательный орган при главе администрации, создаваемый для коллегиального рассмотрения определенных вопросов, связанных с подготовкой и реализацией проектов планов и программ развития региона;
* структурные подразделения, образующие аппарат администрации и не обладающие организационной самостоятельностью, - отделы, комитеты и управления;
* структурные подразделения специальной компетенции, обладающие организационной самостоятельностью и осуществляющие отраслевое и межотраслевое государственное управление – министерства, департаменты, комитеты, главные управления (управления);
* территориальные структурные подразделения, осуществляющие государственную исполнительную власть на территории городов, районов и иных административно-территориальных образований.

Перечисленный состав элементов структуры администрации конкретизируется применительно к каждому субъекту Российской Федерации, где существует такой государственный орган. При этом первостепенное значение имеет установленная уставом или иным законодательным органом система органов исполнительной власти.

Следует иметь в виду, что под администрацией в некоторых субъек­тах Федерации понимается не орган общей компетенции, а совокуп­ность органов, образующих систему органов исполнительной власти. В соответствии с п. 3 ст. 29 Устава Московской области исполни­тельную власть в Московской области осуществляют органы испол­нительной власти Московской области (Администрация Московс­кой области), в структуру которой входят правительство Московской области, отраслевые органы исполнительной власти специальной ком­петенции, территориальные органы исполнительной власти Московс­кой области.

Функции и полномочия, которые закрепляются за органом ис­полнительной власти общей компетенции, могут быть подразделе­ны на общие и специально-отраслевые. К первым относятся из­дание постановлений и распоряжений, обязательных для исполнения на территории республики; осуществление оперативного руководства нижестоящими органами исполнительной власти; образование под­ведомственных органов и учреждений и утверждение положений о них; отмена или приостановление актов нижестоящих органов исполнительной власти; назначение на должность и освобождение от должности руководителей органов исполнительной власти и иных государственных организаций.

Специально-отраслевые функции и полномочия связаны с ис­полнительной деятельностью в различных сферах общественной жизни: экономической, социально-культурной, охраны окружающей природ­ной среды, охраны правопорядка и общественной безопасности. В этих и других областях правительство (администрация) проводит госу­дарственную политику, составляет проекты планов и программ соци­ально-экономического развития, осуществляет управление государ­ственной собственностью, создает условия для деятельности государ­ственных и негосударственных организаций, принимает меры по защите прав и законных интересов граждан и организаций и т. д.

Органами исполнительной власти специальной компетен­ции в республиках являются министерства, государственные комите­ты, комитеты, управления, а в областях (краях) — министерства, государственные комитеты, департаменты, управления и иные органы, вхо­дящие в структуру исполнительной власти. Они действуют на осно­вании положений, которые утверждает глава исполнительной власти, правительство субъекта Федерации или соответствующий федераль­ный орган.

Структура органов специальной компетенции предопределяется, во-первых, составом и структурой федеральных органов исполни­тельной власти и создаваемых ими территориальных органов, во-вторых, статусом субъекта Федерации, в-третьих, социально-экономическим развитием субъекта Федерации и его финансово-бюджет­ными возможностями.

Выделяются несколько видов органов специальной компетенции:

• являющиеся самостоятельными органами исполнительной влас­ти или структурными подразделениями правительства (админи­страции). Они являются юридическими лицами и выступают в правоотношениях от собственного имени. К ним относятся органы, осуществляющие исполнительную власть в сфере образования, здравоохранения, культуры, экономики, строительства и архитек­туры, спорта и туризма и др. Руководители этих органов назна­чаются на должность и освобождаются от должности главой исполнительной власти или правительством. В большинстве положений об этих органах подчеркивается, что они строят свои взаимоотношения с соответствующими федеральными органами исполнительной власти на основе соглашений и выполнения методических рекомендаций;

• совместного подчинения, входящие в систему федеральных орга­нов исполнительной власти и одновременно подчиняющиеся главе исполнительной власти (органы внутренних дел, финансов, юс­тиции, управления государственным имуществом, охраны окру­жающей природной среды, по земельным ресурсам и землеуст­ройству, социальной защиты населения). Те из них, которые не являются территориальными федеральными органами, создают­ся главой исполнительной власти и включаются в структуру ад­министрации (правительства).

Некоторые из отраслевых (межотраслевых) органов специаль­ной компетенции имеют свои территориальные органы в городах и районах. Они действуют на основании положений, утверждаемых руководителем соответствующего исполнительного органа субъекта Федерации, который также назначает руководителя территориально­го структурного подразделения.

Система местных органов государственной исполнитель­ной власти субъектов Федерации зависит от административно-территориального устройства субъекта Федерации и от территори­альной основы местного самоуправления.

Выделяются следующие системы организации территориальных исполнительных органов государственной власти. Во-первых, суще­ствуют субъекты Федерации, где не созданы местные исполнитель­ные органы государственной власти общей компетенции, поскольку в городах и районах республиканского (областного) подчинения со­зданы муниципальные образования и действуют органы местного самоуправления. Государственную исполнительную власть в городах и районах осуществляют только территориальные органы специаль­ной компетенции (Республика Карелия, Краснодарский край).

Во-вторых, в качестве местных органов выступают администра­ции управленческих (административных) округов, префектур, осуще­ствляющие исполнительную власть на территории нескольких адми­нистративно-территориальных единиц (районов и городов, районов в городе) и являющиеся территориальными органами общей компе­тенции, непосредственно подчиняющиеся главе исполнительной вла­сти и правительству субъекта Федерации (Свердловская область, Ле­нинградская область, г. Москва). Возглавляют такие территориаль­ные органы назначаемые главой администрации (губернатором) префекты, управляющие, полномочные представители, входящие по должности в состав правительства субъекта Федерации.

В-третьих, местными органами государственной исполнительной власти являются администрации районов, городов и иных админист­ративно-территориальных образований, в которых предусмотрено создание органов государственной власти. В одних субъектах Фе­дерации местные администрации входят в структуру администрации области, а их глава назначается главой администрации (губернато­ром) области или края. В других районная и городская админист­рация — это самостоятельные органы государственной исполнительной власти общей компетенции, глава которых избирается насе­лением.

При этом следует учитывать, что Конституционный Суд Рос­сийской Федерации в постановлении от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Респуб­лике» выработал правовую позицию, согласно которой субъекты Фе­дерации не могут создавать исполнительные органы государственной власти на территориях, не имеющих статуса административно-терри­ториальных единиц республиканского подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта Российской Федерации со­гласно его административно-территориальному делению.[[7]](#footnote-7) Если мест­ная администрация является самостоятельным органом конкретной административно-территориальной единицы, а не структурным под­разделением вышестоящего (республиканского) органа исполнительной власти, то ее глава и его заместители не могут назначаться вышесто­ящими органами государственной власти, поскольку такой порядок не соответствует установленным Конституцией принципам разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между орга­нами власти различных уровней. То есть Конституционный Суд Рос­сийской Федерации сформулировал положение о том, что местные исполнительные органы входят в единую систему исполнитель­ной власти непосредственно, как самостоятельные ее субъекты, строящие свои отношения с вышестоящей администрацией на таких же принципах, на каких строятся отношения последних с федеральными органами государственной власти.

Тем не менее, организация местной государственной исполни­тельной власти в республиках и областях не может быть однотипной, поскольку они имеют различную структуру административно-терри­ториального устройства, различные по масштабам и объему задачи государственно-управленческого характера, разный уровень социаль­но-экономического развития.

Как правило, президент или губернатор утверждает примерную структуру местной администрации, а в ряде субъектов принимаются типовые положения о местной администрации, на основе которых разрабатываются и утверждаются положения об администрации кон­кретного административно-территориального образования. В струк­туре местной администрации выделяется аппарат, состоящий из ру­ководства администрации (главы администрации и его заместите­лей), оперативных и функциональных отделов и служб, а также отделы, управления, комитеты, являющиеся самостоятельными структурными подразделениями и находящиеся в совместном под­чинении главе местной администрации и руководителю органа спе­циальной компетенции субъекта Федерации — отдел внутренних дел, культуры, образования, финансовый отдел, комитет по управле­нию государственным имуществом, комитет по физкультуре, спорту и туризму.

В некоторых субъектах Федерации наблюдается неправомер­ное включение органов местного самоуправления в систему госу­дарственной исполнительной власти. Например, постановлением главы администрации Московской области от 14 ноября 1996 г. на территориях городов и районов, являющихся муниципальными образованиями, созданы территориальные исполнительные органы администрации Московской области, полномочия руководителей которых переданы главам муниципальных образований городов и районов.

Определенные особенности присущи системе органов исполни­тельной власти городов федерального значения — Москвы и Санкт- Петербурга.

Во-первых, многозвенность системы административного управле­ния — мэрия, правительство, префектуры в Москве и администрация, правительство, территориальные управления в Санкт-Петербурге.

Во-вторых, значительная централизация исполнительной верти­кали, выражающаяся в обширных распорядительных полномочиях главы исполнительной власти — мэра и губернатора, начиная от назначения руководителей всех подведомственных городской адми­нистрации органов и заканчивая совмещением должностей главы администрации и главы правительства.

В-третьих, отраслевая структура органов исполнительной власти учитывает особенности городской жизни и предполагает объединение и дифференциацию этих органов, в том числе по признаку их функционирования в системе городского хозяйства.

В-четвертых, в структуре городской администрации функциони­руют органы специальной компетенции, находящиеся в совместном ведении трех видов органов исполнительной власти — города феде­рального значения, области и Российской Федерации; например, главное управление внутренних дел Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В-пятых, государственная исполнительная власть «опускается» на тот территориальный уровень, где в других субъектах Федерации осуществляется муниципальная власть, что отражается на характере взаимоотношений органов государственной власти и местного само­управления, начиная от порядка их формирования и заканчивая наде­лением отдельными государственно-властными полномочиями.

Согласно статье V Устава Оренбургской области "Исполнительная власть", в Оренбургской области действует система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Оренбургской области - Администрацией области. Администрацию возглавляет высшее должностное лицо Оренбургской области - Глава администрации (губернатор). На сегодняшний день губернатором Оренбургской области является Чернышев Алексей Андреевич.

В соответствии с Уставом области Администрация Оренбургской области является постоянно действующим органом исполнительной власти в регионе. Она состоит из Главы администрации (губернатора) области, первого заместителя главы администрации, заместителей губернатора, руководителей органов исполнительной власти области (департаментов, управлений, комитетов), обладающих правом юридического лица.

Администрация области:

\* обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; законов и иных нормативных правовых актов Оренбургской области на ее территории;

\* в пределах своих полномочий принимает постановления, обязательные к исполнению в Оренбургской области, которые подписываются Главой администрации (губернатором) области и вступают в силу после официального опубликования, если иное не определено в самом акте.

В Основном законе Оренбургской области огромное внимание уделено компетенции и порядку работы губернатора области. Так, согласно статье 47, Глава администрации области формирует состав Администрации области, назначает на срок своих полномочий первого заместителя по согласованию с Законодательным Собранием, своих заместителей, руководителей органов исполнительной власти области, руководителей структурных подразделений Администрации области, обладающих правами юридического лица. Он также вправе создавать Правительство Оренбургской области, являющийся коллегиальным совещательным органом. Статус Правительства области устанавливается губернатором.

Глава администрации области в пределах своих полномочий на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава области и законов области издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Оренбургской области. В форме указов принимаются:

а) нормативные правовые акты;

б) правовые акты о награждении наградами Оренбургской области и присвоении почетных званий;

в) правовые акты по иным вопросам ненормативного характера, относящимся к компетенции губернатора области, в случаях, предусмотренных законами области.

Правовые акты по всем иным вопросам принимаются в форме распоряжений Главы администрации области. Все указы и распоряжения вступают в силу после их официального опубликования, если иное не определено в самом акте.

Глава администрации области является важнейшим должностным лицом, представляющим свой регион. Направленность его политики сказывается, в первую очередь, на материальном и духовном благосостоянии жителей Оренбургской области.

Одна из главных проблем, встающих перед губернатором ежегодно, - планирование бюджета области. Благодаря верной политике, а также тем ресурсам, как природным, так и человеческим, область сейчас стоит на 12 месте по бюджетной обеспеченности среди субъектов Федерации и считается практически самодостаточной. «Каждый бюджетный рубль в сегодняшней финансово-экономической ситуации имеет огромную цену», - эти слова произнес Алексей Чернышев на заседании Правительства, и они очень точно отражают позицию исполнительной власти по формированию проекта областного бюджета и прогноза социально-экономического развития Оренбуржья на 2003 год.

Прогноз доходов консолидированного бюджета области на 2003 год просчитан в сумме 15.679,2 млн. рублей, расходы – 17.599 млн. рублей. Областной бюджет по доходам сформирован в сумме 8.307,4 млн. рублей, по расходам – 9.524,1 млн. рублей, с предельным размером дефицита - 1.216,7 млн. рублей, что составляет 14,6 процента к собственным доходам. Губернатор подчеркнул, что заложенный в проекте областного бюджета на дефицит в размере 15 процентов - сознательный шаг исполнительной власти, обязующий все ее уровни настойчиво работать над увеличением налогооблагаемой базы. Правительство области, принимая решение по бюджету, берет на себя полную меру ответственности за его наполняемость, недопущение срыва социальных программ.

Ярко выражена аграрная политика, проводимая четко и последовательно Администрацией области во главе с губернатором. Так, Указом Главы администрации от 17 января 2003 г. «Об утверждении перечня особо ценных земель сельскохозяйственного назначения»[[8]](#footnote-8) было рекомендовано главам муниципальных образований области не допускать использования особо ценных земель сельскохозяйственного назначения для иных целей, который был принят во исполнение пункта 4 статьи 79 Земельного Кодекса Российской Федерации. Для укрепления фермерских хозяйств 17 марта 2003 г. Администрацией области было издано Постановление «Об утверждении порядка предоставления из областного бюджета субсидий на развитие и обустройство крестьянских (фермерских) хозяйств».[[9]](#footnote-9) А также в целях стимулирования развития племенного животноводства, повышения продуктивности животных и увеличения объемов производства животноводческой продукции, определенных прогнозом социально-экономического развития области на 2003 год было издано Постановление Администрации Оренбургской области (от 24 марта 2003 г.) «О предоставлении субсидий на поддержку племенного дела и за продукцию животноводства в 2003 году».[[10]](#footnote-10) И это далеко не полный перечень мер проводимых Администрацией области в поддержку агропромышленного комплекса.

Учитывая, что Оренбургская область является многонациональным регионом, как и вся наша страна, при Главе администрации области был создан Совет по делам национальностей. В соответствии с Указом А. Чернышева от 12 ноября 2002 г. «О Совете по делам национальностей»,[[11]](#footnote-11) а также Положением о Совете по делам национальностей при Главе администрации области, принятым в тот же день, Совет действует как консультативный орган, принимает решения рекомендательного характера. Он имеет право:

1. вносить предложения, касающиеся национальных проблем, на рассмотрение Законодательного Собрания области;
2. ходатайствовать о проведении социологических исследований по важнейшим вопросам межэтнической жизни;
3. обращаться к Администрации области за финансовой поддержкой для осуществления решений Совета, а также деятельности национальных обществ, центров.

Члены Совета обязаны:

* 1. выполнять решения Совета;
  2. участвовать в мероприятиях, проводимых Советом.

Члены Совета не могут выступать от имени Совета, не имея на то соответствующих полномочий.

Консолидированный бюджет области, как уже было сказано, по расходам оценивается в 17.599 млн. рублей. Более 70 процентов всех расходов консолидированного бюджета предполагается направить на социальные программы и мероприятия, что говорит, главным образом, о социальной направленности политики Администрации области. Так, во исполнение Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» и в соответствии с Законом Оренбургской области «Об областном бюджете на 2003 год», Постановлением Администрации области от 31 января 2003 г. «Об изменении территориальной программы государственных гарантий оказанию населению Оренбургской области бесплатной медицинской помощи на 2003 год», было принято Постановление Администрации области от 12 марта 2003 г. «Об утверждении размера платежа на обязательное медицинское страхование неработающего населения области на 2003 год».[[12]](#footnote-12)

В целях реализации мер по социальной защите и обеспечению школьной одеждой учащихся общеобразовательных учреждений области в 2003/04 учебном году было издано Распоряжение Главы администрации от 24 марта 2003 г. «Об обеспечении школьной одеждой учащихся 1-9 классов общеобразовательных учреждений области в 2003/04 учебном году».[[13]](#footnote-13)

Немаловажное значение придается и развитию внешнеэкономических отношений Оренбургской области. Указом А. Чернышева от 18 марта 2002 г. «Об утверждении Положения об Управлении международных и внешнеэкономических связей Администрации Оренбургской области»[[14]](#footnote-14) была признана необходимость существования Управления, были также разработаны и добавлены в Положение его основные задачи, функции и права.

Пока нельзя с точностью определить верность политики исполнительной власти в Оренбургской области. Есть как сторонники нынешней власти, так и ее ярые противники. 14 декабря 2003 г. состоятся выборы губернатора Оренбургской области, где оренбуржцам вновь предстоит сделать выбор, кто возглавит исполнительную власть в области и выберет свой политический курс. Возможно, что Главой администрации останется Чернышев А.А.

**V. Заключение.**

Итак, Российская Федерация реализует свои задачи и функции посредством деятельности ее механизма государственной власти, через входящие в этот механизм государственные органы и входящих в нее служащих. Орган государства – юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства. А сам механизм современного Российского государства – пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на принципе разделения властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов. Органы государственной власти формируются и функционируют на основе определенных принципов организации и деятельности механизма государства.

Принцип разделения властей – это рациональная организация государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляется гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов. Следует отметить, что для стран со сложившимися демократическими традициями и обычаями ничего особенного в функциональном противостоянии нет. Нет ничего аномального и в том, что каждая из ветвей власти стремится максимально «реализовать» себя, в том числе и через попытки «принижения» деятельности или «перехват» некоторых второстепенных функций у других властей. Аномальный характер взаимоотношений этих властей возникает лишь тогда, когда применяют в процессе разрешения существующих между ними противоречий недозволенные методы. В подобных случаях нередко речь идет уже не о формальных нарушениях принципа разделения властей, а о фактическом его разрушении.

Согласно статье 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть в нашей стране осуществляет Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Рассматриваемая ветвь государственной власти образует свою систему органов, составляющими элементами которой являются федеральные государственные органы исполнительной власти и государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в данную систему органов.

Наименования органов исполнительной власти краев, областей городов федерального значения, автономной области и автономных округов (администрация, правительство и т. п.) и главы субъектов Федерации устанавливаются с учетом исторических, национальных и других условий и традиций соответствующими законодательными (представительными) органами этих субъектов.

В своей деятельности глава администрации (правительства) руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Правительства Российской Федерации; уставами и законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа; Положением о главе администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Главой исполнительной власти в Оренбургской области является Чернышев А.А. В его подчинении находятся 10 заместителей, занимающих также определенные должности в администрации области. Первым заместителем главы области является Плохотнюк Борис Владимирович – начальник управления по промышленности, транспорту и сырьевым ресурсам. А также: Кулагин Д.В., Еременко В.К., Коннов, М.Ф., Ковалев А.В., Рагузин В.Н., Пешков А.С., Карпов Ю.Н., Бачурин В.М., Рябов В.С.

**VI. Библиография.**

**Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.
2. Устав (Основной закон) Оренбургской области. Принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области 25 октября 2000 г.
3. Указ Главы Администрации Оренбургской области «О Совете по делам национальностей» от 12 ноября 2002 г.
4. Распоряжение Главы Администрации Оренбургской области «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена в 2003 году» от 24 марта 2003 г.
5. Распоряжение Главы Администрации Оренбургской области «Об обеспечении школьной одеждой учащихся 1-9 классов общеобразовательных учреждений области в 2003/04 учебном году» от 24 марта 2003 г.
6. Постановление Администрации Оренбургской области «Об утверждении платежа на обязательное медицинское страхование неработающего населения области на 2003 год» от 12 марта 2003 г.
7. Указ Главы Администрации Оренбургской области «Об утверждении Положения об Управлении международных и внешнеэкономических связей администрации Оренбургской области» от 18 сентября 2002 г.
8. Постановление Администрации Оренбургской области «О предоставлении субсидий на поддержку племенного дела и за продукцию животноводства в 2003 году» от 24 марта 2003 г.
9. Постановление Администрации Оренбургской области «Об утверждении порядка предоставления из областного бюджета субсидий на развитие и обустройство крестьянских (фермерских) хозяйств» от 17 марта 2003 г.
10. Указ Главы Администрации Оренбургской области «Об утверждении перечня особо ценных земель сельскохозяйственного назначения» от 17 января 2003 г.
11. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 3 августа 1995г.
12. Закон «О Президенте РСФСР». Принят Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР 4 апреля 1991г.
13. Закон «О Правительстве Свердловской области» от 9 сентября 1998 г.

**Список используемой литературы:**

1. Теория государства и права: Курс лекций. Марченко М.Н. – М.: Зерцало, ТЕИС, 1996.
2. Теория государства и права: Учебник. Курицын В.М., Иванова З.Д. - М.: Юридическая литература, 1986.
3. Теория права и государства. Манов Г.Н. – М.: Издательство БЕК, 1996.
4. Теория государства и права: Учебное пособие. Темнов Е.И. – М.: Право и закон, 2002.
5. Теория государства и права: Курс лекций. – 2-е издание, переработанное и дополненное. Матузов Н.И., Малько А.В. - М.: Юристъ, 2002.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. Бачило И.Л. – М.: Юристъ, 1998.
7. Теория государства и права: Учебник для вузов. Рассолов М.М., Лучин В.О., Эбзеев Б.С. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000.
8. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Барнашов А.М. Томск, 1998.
9. Административное право России. Бахрах Д.Н. – М.: Издательство НОРМА, 2000.
10. Управление – фактор развития: Размышления об управленческой деятельности. Атаманчук Г.В. – М.: Издательство Экономика, 2002.
11. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. Баглай М.В. – М.: Норма - Инфра, 2001.
12. Конституционное право Российской Федерации. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. – М.: Юристъ, 1995.
13. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е издание. Корельский В.М., Перевалов В.Д. – М: Издательство Норма, 2000.
14. Введение в правовое государство. Раянов Ф.М. – Уфа, издание Башкирского университета, 1994.
15. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. Нересянц В.С. – М.: Проспект, 1999.
16. Механизм современного Российского государства. Байтин М.И. – М.: Правоведение, 1996.
17. Теория государства и права. Комаров С.А. – М.: Юрайт, 1997.
18. Теория государства и права. Хропанюк В.Н. – М.: Интерстиль, 1999.
19. Общая теория права и государства. Афанасьев В.С. – М.: БЕК, 1999.
20. Основы государства и права. Клименко С.В., Чичерин А.Л. – М.: Теис, 1996.

1. Механизм современного Российского государства. Байтин М.И. С.4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Собрание сочинений. Маркс К., Энгельс Ф. Т.6 С.287. [↑](#footnote-ref-2)
3. Российская газета. 1995. 3 августа. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №17. Ст.510. [↑](#footnote-ref-4)
5. Избранные произведения. Монтескье Ш. - М.: 1955. С.300. [↑](#footnote-ref-5)
6. Областная газета. 1998. 9 сентября. [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708. [↑](#footnote-ref-7)
8. Оренбуржье, №16, 28 января 2003 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Оренбуржье, №50, 25 марта 2003 г. [↑](#footnote-ref-9)
10. Оренбуржье, №54, 1 апреля 2003 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Оренбуржье, №223, 26 ноября 2002 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Оренбуржье, №54, 1 апреля 2003 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. [↑](#footnote-ref-14)