#### Понятие, признаки и виды органов исполнительной власти

Орган исполнительной власти - это организация, представляющая собой структурно обособленную единицу государственной администрации, посредством которой реализуются управленческие функции исполнительной власти и совершаются юридически значимые действия от имени государства.

Основная задача органов исполнительной власти - осуществление управленческих полномочий в отношении иных субъектов административного права. Специфику административно-правового статуса любого органа исполнительной власти определяют его функции и задачи, которые он реализует в процессе управления от имени государства в объеме и пределах своей компетенции.

В пределах своей компетенции органы исполнительной власти наделяются необходимой для их нормального функционирования оперативной самостоятельностью. Задачи, место и роль органов управления в государственном аппарате, закрепляются в конституционных и обычных правовых актах.

Функции органов исполнительной власти – исполнять законы и следить за их исполнением, что и отражено в названии этих органов. Законодательные органы творят законы, органы исполнительной власти их исполняют, претворяют в жизнь. Органы исполнительной власти наделены правом принимать решения по своему усмотрению, но в рамках закона, и издавать нормативные правовые акты, а также ненормативные акты – акты применения права (например, приказы или распоряжения о назначении государственных служащих на соответствующие должности). Все они должны основываться на законах и соответственно конкретизировать и развивать их, то есть быть подзаконными. Деятельность по изданию подзаконных нормативных актов и их реализации называется распорядительной.

Органы исполнительной власти обладают общими родовыми признаками:

1. представляют собой автономные части государственного аппарата;
2. это организованный коллектив людей;
3. коллектив имеет юридическое оформление (устав, структура, система);
4. осуществляют государственные функции от имени и по поручению государства;
5. выполняя эти функции, действуют еще и от своего имени;
6. обладают собственной компетенцией, государственно-властными полномочиями;

* несут ответственность перед государством за свою деятельность;
* их положение, структура и деятельность регламентирована правом;
* учреждаются государством

Таким образом, орган государственного управления (исполнительной власти) - это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата, наделенный компетенцией, выполняющий публичную функцию, структура и деятельность которого регламентируется нормами права.[[1]](#footnote-1)

Органы исполнительной власти осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, наделены оперативной самостоятельностью, образуются вышестоящими органами, они подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти, имеют постоянные штаты, их образование и структура регламентированы административным правом.

Необходимо подчеркнуть, что все эти признаки взаимосвязаны. Органам исполнительной власти свойственна именно совокупность всех перечисленных особенностей, их строгое сочетание.

В органах исполнительной власти практически нет выборности, эти органы обычно учреждаются, а их руководители назначаются руководителем государства, правительства, главами администраций. Они могут действовать как на началах коллегиальности (Правительство РФ), так и единоначалия (министерства), и иметь различную подчиненность (непосредственно Президенту, Председателю Правительства).

Административно-правовой статус органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта состоит из трех блоков:

1. Целевого, включающего нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности. Являясь инструментом, средством осуществления публичных дел, орган исполнительной власти всегда должен действовать ради системы, элементом которой он является, в «чужих» интересах.

2. Организационно-структурного, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие: а) порядок образования, реорганизации, ликвидации органа; б) его структуру; в) его линейную и функциональную подчиненность.

3. Компетенции как совокупности властных полномочий и подведомственности. Ее можно рассматривать в функциональном разрезе (компетенция в области планирования, контроля и т. д.), применительно к определенным субъектам (иным государственным органам, предприятиям и учреждениям, общественным объединениям, гражданам).

Классификация органов исполнительной власти:

По характеру компетенции:

Органы общей компетенции - несут ответственность за положение дел в соответствующем государстве, области, крае, городе федерального значения, округе, административно-территориальной единице, они руководят многими видами отраслевой и функциональной компетенции, работу которых они объединяют. Это правительство, администрация субъектов федерации.

Органы отраслевой компетенции - осуществляют руководство подведомственными отраслями.

Органы межотраслевой специальной компетенции (это обычно государственный комитет и др.) - органы оказывающие руководящее значение на группу специализированных отраслей выполняющих функции, напр., министерство труда, федеральная миграционная служба.

Органы внутриотраслевой компетенции.

По территориальному масштабу деятельности.

Этот критерий определяется федеративным устройством и административно-территориальным делением.

Подразделяются на:

1. Федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю РФ. Это министерства, правительство, государственные комитеты и т.д.
2. Органы исполнительной власти субъектов федерации, которые осуществляют свою деятельность в пределах субъекта.

В автономных образованьях, городах федерального значения исполнительная деятельность осуществляется соответствующей администрацией. Администрации подчинены управления, отделы, комитеты, департаменты и иные краевые, областные, окружные, отраслевые и специальные органы. Также существуют межтерриториальные органы исполнительной власти, их деятельность может охватывать территории нескольких субъектов.

3. Местные органы исполнительной власти.

По порядку решения вопросов :

Коллегиальные органы. Они обсуждают и разрешают подведомственные вопросы, имеющие важное значение - коллегиально. Обычно это комитеты. В них решение принимается большинством, в сочетании с персональной ответственностью председателя комитета за исполнением решения. Коллегиальность помогает решать наиболее трудные и сложные вопросы с привлечением специалистов, получением необходимых консультаций.

Единоначальные органы. Правительство, министерства и государственные комитеты. В этих органах решение принимается лично. Это способствует оперативности руководства, использованию индивидуальных способностей, повышению персональной ответственности за результаты работы органов. Единоначальными могут быть органы как общей, так и отраслевой компетенции. В единоначальных органах иногда могут присутствовать начала коллегиальности. Так в состав коллегий входит руководитель, заместители, консультанты.

В зависимости от организационно-правового положения:

1. Координационные.

2. Консультативные - статус таких органов регулируется указом президента. При Президенте есть консультативный орган, при Правительстве же консультативные органы выступают в форме советов.

По организационно правовым формам:

1. Правительство РФ; правительство в субъектах, городах федерального значения; советы министров, имеющие статус правительств; министерства, государственные комитеты, комитеты, инспекции, службы, главные управления, агентства, департаменты и т.д.
2. Федеральные министерства.
3. Государственные комитеты.
4. Федеральные комиссии.
5. Федеральные службы.
6. Агентства и иные органы.

#### 2. Система федеральных органов исполнительной власти, принципы её построения

Согласно общепринятому определению под системой органов исполнительной власти понимается их совокупность и система взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними[[2]](#footnote-2).

Особую разновидность органов исполнительной власти представляют собой органы, учреждаемые в установленном законодательством РФ в порядке для непосредственного обеспечения функционирования государственных органов, создаваемых Конституцией РФ и федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ. К этой группе (подсистеме) органов государственного управления относятся: администрация Президента РФ, включая Совет Безопасности, Совет обороны и другие органы; аппараты Правительства РФ, аппараты органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Что же касается исполнительной власти, то на эту ветвь государственной власти возложена организационно-управленческая, 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. Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлено Правительству, федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных должностных лиц.

Характерной чертой исполнительной власти является наличие четкой, иерархически выстроенной системы органов управления и корпуса профессиональных служащих, которыми они укомплектованы. В их распоряжении имеются материальные и денежные средства, людские и информационные ресурсы. Поэтому вопрос об устройстве исполнительной власти является одним из важнейших в формировании эффективной российской государственности. Первоочередное внимание при этом уделяется поиску оптимизированных структур исполнительной власти и их взаимоотношения, правильному определению компетенции каждого её органа и должностного лица, укреплению исполнительской дисциплины, повышению деловой квалификации и ответственности всех государственных служащих.

Система органов исполнительной власти в РФ строится и функционирует на основе следующих принципов, определяющих Конституцией РФ.

1. Принцип народовластия. (ст. 3 Конституции). Этот принцип означает, что народ является единственным источником власти, он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, одной из ветвей которой является исполнительная власть.

2. Принцип гуманизма. Принцип гуманизма в формировании и деятельности органов исполнительной власти зиждется на том понимании, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на удовлетворение духовных и материальных потребностей личности, обеспечение благосостояния человека и общества.

Конституция РФ в статье 2 впервые в ос­новах конституционного строя провозгласила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и зашита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Это конституционное требование обращено ко всем без исключения органам государства, к каждому государственному служащему.

3. Принцип федерализма. Принцип федерализма в системе органов исполнительной власти обусловлен государственным устройством России. В структурном плане он проявляется в том, что в общую систему этих органов входят:

а) федеральные органы исполнительной власти

б) органы исполнительной власти субъектов РФ - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ст. 77 Конституции РФ). Органы исполнительной власти субъектов РФ, созданные по другим предметам ведения, уже не входят в единую систему исполнительной власти. Вместе с тем, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, в силу особенностей, присущих статусу РФ и ее субъектов, представляют собой относительно самостоятельные системы.

4. Принцип сочетания централизации и децентрализации. Данный принцип тесно связан с принципом федерализма, но не тождественен ему. Он оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. Централизация вытесняет из единства этой системы, обусловленного наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ. Централизованное осуществление исполнительной власти может сосредотачиваться в руках федеральных органов и субъектов РФ в пределах, определенных законодательством. В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется по предметам ведения РФ, она несколько ослабляется в отношении предметов совместного ведения. За пределом этих видов ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). В данном случае соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти определяется самими субъектами РФ. Таким образом, сочетание централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти позволяет реализовывать ее единство в многообразии.

5. Принцип законности (ст. 15 Конституции). Для функционирования органов исполнительной власти особое значение имеет принцип законности. Этот принцип в силу своего понятия тесно связан с неуклонным соблюдением требований закона и установленного им порядка осуществления властных полномочий.

6. Принцип конституционного разграничения полномочий.

Система органов исполнительной власти создается в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой области между РФ и ее субъектами. К ведению РФ относится установление системы органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти (п. "г" ст. 71 Конституции РФ). В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы государственных органов государственной власти (п. "г" ст. 71 Конституции РФ). На уровне РФ по данному вопросу должны приниматься федеральные законы (п. "н" ст. 72). Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленных федеральными законами.

Принцип гласности. Предполагает открытость законодательства, доступность и подотчетность государственных учреждений и должностных лиц. Все, что делается в центре и на местах, должно находиться под контролем общества. на виду у него.

#### 3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Статья 80 Конституции РФ 1993 года определяет, что Президент РФ является главой государства. В ранее действовавшей Конституции устанавливалось, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РФ.

Придание Президенту статуса главы государства требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и на международном уровне. Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из её ветвей. Однако данное положение не даёт никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от неё.

Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти можно рассмотреть в табличной форме.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Законы, нормативные акты | Полномочия Президента РФ | Права и обязанности Президента РФ |
| п. «а-д» ст. 83 Конституции РФ  Указы Президента РФ от 10. 06. 1994г. и от 03. 05. 1995г. | Полномочия Президента РФ по отношению к Правительству РФ.  Регламентация взаимодействия Президента и Правительства. | 1. Руководящая роль Президента РФ по отношению к Правительству, что подтверждает вывод о том, что Президент осуществляет в большей степени исполнительную власть совместно с правительством РФ. 2. Предлагает кандидатуру Председателя Правительства РФ Государственной Думе. 3. Назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы. 4. Имеет право председательствовать на заседании Правительства РФ вместо его Председателя. 5. Единолично принимает решение об отставке Правительства в целом. Имеет право этого не делать даже в условиях выраженного Думой недоверия. 6. Назначает на должность и освобождает от должности членов правительства без согласия Государственной Думы. 7. Единолично определяет и представляет Государственной думе кандидатуру на должность Председателя ЦБ РФ и ставит вопрос об его освобождении от должности. |
| п. «к» ст. 83 Конституции РФ;  Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. | Назначение и освобождение полномочных представителей Президента в федеральных округах | Эти должности введены в целях реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и совершенствования контроля за исполнением их решений. |
| п. 4 ст. 78 Конституции  РФ | Совместно с Правительством РФ обеспечивает осуществление полномочий государственной власти на всей территории РФ | 1. Президенту подчиняются как федеральные органы исполнительной власти, так и органы исполнительной власти субъектов Федерации, действующие в сфере совместной компетенции РФ и её субъектов, предусмотренной ст. 72 Конституции РФ.  2. Обязан применять энергичные меры по восстановлению полномочий федеральной государственной власти при любых уклонениях от исполнения правовых актов Федерации и нарушениях конституционного правопорядка. |
| п. 2 ст. 85 Конституции РФ | Приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. | 1. Имеет право приостановить действие таких актов до решения вопроса соответствующим судом. Такими судами могут быть Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Суд восстанавливает действие оспариваемого акта или признаёт акт окончательно утратившим силу.  В отношении актов законодательных органов субъектов РФ Президент РФ таких полномочий не имеет.  2. Имеет право отрешать от должности высшее должностное лицо, добиваться через Федеральное собрание роспуска законодательного собрания субъекта РФ.  3. Имеет право отрешать от должности глав муниципальных образований и вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске органа местного самоуправления. |

Администрация Президента формируется в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ. Подразделения Администрации имеют различный статус (структура утверждена Указом президента РФ от 3 июня 2000 г. и часто подвергаются реорганизациям.

B cocтaв Aдминиcтpaции вxoдят: Pyкoвoдитeль Aдминиcтpaции, eгo пepвыe зaмecтитeли и зaмecтитeли, пoлнoмoчныe пpeдcтaвитeли Пpeзидeнтa в Coвeтe Фeдepaции, Гocyдapcтвeннoй Дyмe, Koнcтитyциoннoм Cyдe PФ, в фeдepaльныx oкpyгax, пpecc-ceкpeтapь Пpeзидeнтa, pyкoвoдитeль пpoтoкoлa, зaвeдyющий Kaнцeляpиeй Пpeзидeнтa, пoмoщники, coвeтники, cтapший peфepeнт (вoзглaвляeт peфepeнтypy Пpeзидeнтa). Укaзaнныe дoлжнoстные лица, нeпocpeдcтвeннo пoдчиняющиecя Пpeзидeнтy PФ и им нaзнaчaeмыe, oблaдaют cвoими aппapaтaми, кoтopыe, кaк и дpyгиe caмocтoятeльныe пoдpaздeлeния тaкжe вxoдят в Aдминиcтpaцию Пpeзидeнтa РФ.

Aдминиcтpaция тaкжe oбecпeчивaeт дeятeльнocть coвeщaтeльныx и кoнcyльтaтивныx opгaнoв пpи Пpeзидeнтe PФ (кoмиccий, coвeтoв).

В фyнкции Aдминиcтpaции вxoдит мнoгo вoпpocoв: подготoвкa зaкoнoпpoeктoв для внeceния иx в Гocyдapcтвeннyю Дyмy, пoдгoтoвкa пpoeктoв и выпycк \_yкaзoв, pacпopяжeний и oбpaщeний Пpeзидeнтa, oбecпeчeниe дeятельнocти Coвeтa Бeзoпacнocти PФ, ocyщecтвлeниe кoнтpoля и проверки испoлнeния фeдepaльныx зaкoнoв и yкaзoв Пpeзидeнтa, oбecпeчeниe взaимoдeйcтвия c пoлитичecкими пapтиями и oбщественными объединениями, а также с государственными органами и должностными лицами зарубежных государств и мeждyнapoдными opгaнизaциями, пoдгoтoвкa oбpaщeний в Koнcтитyциoнный Cyд PФ, oбecпeчeниe взaимoдeйcтвия фeдepaльныx opгaнoв гocyдapcтвeннoй влacти, иx тeppитopиaльныx opгaнoв и opгaнoв влacти cyбъeктoв PФ, oбecпeчeниe peaлизaции rocyдapcтвeннoй пoлитики в oблacти кaдpoв и гocyдapcтвeннoй cлyжбы и дp. Bыпoлняя эти фyнкции, Aдминиcтpaция взaимoдeйcтвyeт c пaлaтaми Фeдepaльнoгo Coбpaния, Пpaвитeльcтвoм и дpyгими opгaнaми гocyдapcтвeннoй влacти Фeдepaции и ee cyбъeктoв, oбecпeчивaeт кoopдинaцию дeятeльнocти фeдepaльныx opгaнoв по peaлизaции ocнoв гocyдapcтвeннoй пoлитики в oблacти oбecпeчeния пpaв чeлoвeкa, cвoбoды cpeдcтв мaccoвoй инфopмaции и дp.

**внутренней пол**итики

**территор**иальное

**контрол**ьное

**государстве**нно-правовое

#### г л а в н ы е у п р а в л е н и я

#### А

У П Р А В Л Е Н И Я

по вопросам гражданства

по вопросам помилования

по внешней политике

пресс-служба

по гос. наградам

экспертное

канцелярия

экономическое

кадров

реферантура

организационное

протокола

по работе с обращениями граждан

#### 4. Административно-правовой статус Правительства РФ

В соответствии с Конституцией Правительство Российской Федерации — коллегиальный, центральный, федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, подчиненный Президенту. Правительство осуществляет полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента РФ. В Конституции РФ закреплено положение, о том, что Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в РФ.

Состав правительства, порядок его формирования, цели и основные направления деятельности, взаимоотношения с Президентом и Федеральным Собранием в общих чертах регламентируются Конституцией Российской Федерации.

Правительство состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ в порядке, установленном Конституцией РФ (ст. 3). Председатель Правительства РФ обладает особым статусом. Он предлагает Президенту РФ структуру федеральных органов исполнительной власти в недельный срок после своего назначения, кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров; определяет основные направления деятельности Правительства и характеризует его работу. Так же он распределяет обязанности между своими заместителями, представляет Правительство в международных делах, издает по оперативным и другим текущим вопросам распоряжения, а также подписывает решения Правительства.

Более конкретно полномочия Правительства РФ прописаны в федеральном конституционном законе РФ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997.

Правительство РФ в пределах своих полномочий:

- организует реализацию внутренней и внешней политики РФ;

- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, осуществляет управление федеральной собственностью, принимает меры по защите интересов отечественных производителей, обеспечивает проведение единой государственной социальной политики;

- обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов;

- формирует федеральные целевые программы, обеспечивает их реализацию;

- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти РФ может передавать им осуществление части своих полномочий. С другой стороны, органы исполнительной власти субъектов РФ могут передать свои полномочия Правительству на основании соответствующих соглашений (ст. 13 ФКЗ).

Правительству РФ как органу общей компетенции подчинены центральные федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции. Оно направляет их работу, дает им поручения, устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов и размеры ассигнований на их содержание. Председатель Правительства вносит Президенту предложения о назначении руководителей центральных федеральных органов исполнительной власти, а Правительство назначает их заместителей. Кроме того, оно принимает положения о каждом центральном федеральном органе исполнительной власти, утверждает его структуру, состав коллегии, а при необходимости делегирует свои полномочия. Правительство осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, может отменить принятые ими акты. Оно вправе создавать комиссии, комитеты, центры и иные, непосредственно подчиненные ему, органы и назначать их руководителей.

В настоящее время под руководством Правительства действуют три группы центральных федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, выполняющих в нашей стране основной объем административной работы:

1. федеральные министерства, руководители которых по должности являются членами Правительства;
2. образуемые Президентом государственные комитеты, комитеты, службы и иные органы;
3. инспекции, комиссии, центры, создаваемые Правительством. И названия, и правовой статус всех этих органов регулируются не Конституцией, а частично текущим законодательством и в основном актами Президента и Правительства.

Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, принимаемых в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ и обязательны к исполнению в РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ, так же, в случае несоответствия актов Правительства Конституции РФ они могут быть отменены постановлением Конституционного суда РФ, так как это входит в его полномочия.

В обеспечении деятельности Правительства РФ важную роль играет его аппарат, который образуют: руководство аппарата; секретариат Председателя и секретариаты заместителей Председателя Правительства; департаменты по сферам и отраслям деятельности (финансов, бюджета и денежного обращения; труда, здравоохранения и социальной защиты населения; международного сотрудничества и так далее), а так же и другие подразделения.

Конституция не устанавливает срока функционирования Правительства РФ, но закрепляет две формы прекращения его деятельности — сложение полномочий и отставку.

Предельный срок функционирования Правительства в данном составе — до формирования вновь избранным Президентом нового Правительства. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия, но по его поручению, пока не будет сформировано новое, продолжает действовать.

Конституция предусматривает возможность отставки Правительства в случаях, если:

1) такое решение принял Президент;

2) оно само подало в отставку, и Президент ее принял;

3) Председатель Правительства поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, Дума в доверии отказала, и Президент принял решение об отставке Правительства;

4) Государственная Дума выразила недоверие Правительству дважды в течение трех месяцев, и Президент принял решение о его отставке.

Во всех случаях Правительство коллективно уходит в отставку только после принятия Президентом соответствующего решения, изложенного в его указе. Очевидно, что Президент также вправе по собственной инициативе или по личному заявлению члена Правительства отправить его в отставку или просто освободить от должности.

#### 5. Понятие, виды, правовое положение министерств и других федеральных ведомств исполнительной власти

Центральные органы исполнительной власти.

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

1) министерство РФ;

2) государственный комитет РФ; комитет РФ, федеральная служба, российское агентство;

3) инспекции, комиссии, центры при Правительстве РФ;

4) иные органы.

Как правило, центральные органы федеральной исполнительной власти образуются Президентом РФ и наделены специальной компетенцией, они руководят порученными им отраслями или сферами управления и являются отраслевыми межотраслевыми (функциональными) или смешанной компетенции.

Центральные органы подчинены непосредственно Правительству (некоторые подчинены непосредственно Президенту). Руководители центральных исполнительных органов назначаются Президентом РФ. Правовой основой их деятельности служат законы, акты Президента и Правительства, а также специальные положения о каждом из центральных органов, которые утверждаются Президентом РФ или Правительством.

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

Федеральные административные ведомства могут быть общефедеральными и совместными. Общефедеральные представлены отраслями и сферами деятельности, которые полностью находятся в ведении федеральных органов (Министерство обороны, Государственный таможенный комитет и др.). 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 в тех отраслях и сферах управления, которые являются предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Центральные органы совместных ведомств руководят подведомственными отраслями частично непосредственно, а в основном через республиканские, областные, краевые, окружные, городские (Москвы и Санкт-Петербурга) органы. А республиканские, краевые, областные, окружные, городские органы находятся в двойном подчинении: подчинены по вертикали центральному органу федеральной исполнительной власти, а по горизонтали — правительству республики или соответствующей администрации. Горизонтальное подчинение является линейным, вертикальное — функциональным.

В совместных ведомствах федеральный центр осуществляет общее руководство, а непосредственное управление отраслями, сферами на территории субъектов Федерации — дело их органов. К совместным федеральным ведомствам относятся, например, Министерство здравоохранения, Министерство финансов, Министерство культуры.

Министерство РФ - федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а так же координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные министерства являются центральными единоначальными органами и, как правило, отраслевыми. Министерством единолично руководит министр, который по должности входит в правительство, издает приказы, распределяет обязанности между своими заместителями. В министерствах имеются совещательные органы — коллегии, которые, как правило, состоят из руководящих работников министерств. Председатель коллегии — министр, ее решения проводятся в жизнь его приказами.

Иные центральные органы называются государственными комитетами, комитетами РФ, федеральными службами, надзорами, инспекциями, российскими агентствами.

Как правило, это органы функциональной или смешанной компетенции, наделенные властными межотраслевыми полномочиями, занимающиеся межотраслевой координацией, контролем и иными межотраслевыми функциями. Государственный комитет возглавляется его председателем, который по должности не входит в состав Правительства. Только в единичных случаях, когда статус комитета приравнивается к статусу федерального министерства, а его председателя - к статусу министра, председатель входит в состав правительства.

Комитеты принимают по вопросам своей компетенции постановления, а их председатели - приказы, инструкции. Постановления являются межведомственными актами, в то время как акты председателя издаются по внутриведомственным вопросам.

3. Есть еще одна группа центральных федеральных органов: комитеты, комиссии, центры и другие органы при Правительстве РФ. Они образуются, реорганизуются, упраздняются на основании постановления правительства, которое назначает их руководителей. В качестве примера можно назвать Государственную инспекцию по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию при Правительстве РФ.

Деятельность территориальных федеральных органов исполнительной власти может осуществляться на территории нескольких субъектов Федерации, городов, районов (в пределах пограничного, таможенного, военного округа, например) или на территории одного субъекта Федерации, города, района. К примеру, существуют областные (краевые, окружные, республиканские) военкоматы, налоговые инспекции.

Территориальные федеральные органы министерств и ведомств Российской Федерации входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, — во взаимодействии с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Территориальные органы действуют на основе Конституции и иных законодательных актов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства и руководствуются в своей деятельности правовыми актами ведомств Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации, принятыми в пределах их компетенции.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится соответствующими центральными органами федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Те же вопросы на территории автономного округа, входящего в край, область, решаются по взаимному согласию сторон.

#### 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Принципы их организации и деятельности

Понятием системы исполнительных органов власти или орга­нов государственного управления как составной структурной части механизма государства, вместе с федеральным Правитель­ством и другими федеральными органами исполнительной влас­ти, охватываются и исполнительные органы власти в субъектах Российской Федерации. По отношению к единой системе исполнительной власти Российской Федерации их следует разделять на две отдельные группы. Основу первой составляют пределы ведения РФ и полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а второй – предметы ведения, не отнесенные к ведению РФ и ее совместного ведения с субъектами федерации (п. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Системы органов исполнительной власти различных субъектов федерации имеют существенные различия в количестве и формах, составляющих их органов. В субъектах РФ действуют органы общей, отраслевой, межотраслевой компетенции. Однако их формы не унифицированы, так как они определяются с учетом исторических, национальных традиций, субъективными представлениями руководства.

Система и формы органов исполнительной власти в республиках определяется их Конституциями, законами и иными актами; в других субъектах РФ - их уставами и иными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с законами и указами Президента РФ.

В системе государственной власти субъектов РФ выделяются президенты, главы субъектов РФ или главы их администраций. В конституциях республик и уставах других субъектов РФ их статус определяется различным образом, но все они обладают широкими полномочиями в сфере исполнительной власти.

Варианты установления изначального статуса президентов, глав субъектов и их администраций в основном сводятся к следующим:

В республиках президенты являются:

а) главой государства и главой исполнительной власти (Северная Осетия);

б) главой государства в республике (Республика Татарстан);

в) главой республики, ее исполнительной власти и Председателем Правительства (Республика Бурятия);

д) главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом (Кабардино-Балкарская республика, Республика Калмыкия)

При этом конкретные наименования глав других определяются уставом субъектов. Они именуются собственно главами администраций, губернаторами, мэрами.

Глава администрации входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а так же в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии со статьей 32 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного указом Президента РФ от 3.10.94., глава администрации подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Самостоятельно глава администрации может действовать только в пределах своей компетенции, по вопросам, связанным с:

а) отдельными полномочиями федеральных органов исполнительной власти, делегированными органам исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ;

б) полномочиями органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

в) полномочиями органов исполнительной власти субъекта РФ по иным предметам ведения, не отнесенным Конституцией РФ к ведению РФ и совместному ведению РФ и субъекта РФ.

Хотелось бы отметить и такой важный момент в деятельности главы администрации, как то, что в случаях осуществления полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а так же в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, глава администрации вправе:

а) согласовывать решения об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральной исполнительной власти в крае, области, городе федерального значения и так далее; и назначении соответствующих должностных лиц;

б) вносить предложения по вопросам деятельности указанных органов на рассмотрение Правительства РФ.

В случае споров и конфликтов главы администрации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и органами местного самоуправления статья 3.6 Положения предусматривает согласительные процедуры, судебное разрешение спора или конфликта, создание паритетных комиссий.

Помимо вышеуказанных должностных лиц, в субъектах РФ существуют иные органы общей компетенции:

а) Правительства (кабинет министров) республик, образуемые либо представителями органов государственной власти, либо Президентами, либо на основании сочетания выборности или утверждения представительными органами глав правительств и назначения на должности других членов. В одних республиках они возглавляются председателями правительств (кабинетов министров), в других президенты являются одновременно главами правительств. Председатели правительств назначаются на должности представительными органами государственной власти или президентами.

Администрация определяется Уставом данного субъекта или в установленном им порядке и является органом исполнительной власти общей компетенции.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обладают разнообразными полномочиями в области формирования системы и структуры такого рода органов; бюджета, финансов и учета, управления собственностью; взаимодействия с предприятиями, учреждениями, организациями всех форм собственности, а так же в конкретных отраслях и сферах экономического, социально-культурного развития (сельского хозяйства, строительства, транспорта, образования, культуры).

Органами отраслевой и межотраслевой компетенции в республиках чаще всего являются министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления. Что касается других субъектов РФ, то наиболее распространенными органами являются главные управления (управления), комитеты, отделы. Создаются также департаменты и органы иных форм.

Отраслевые и межотраслевые органы администрации края, области и так далее подчинены ее главе. Их структура, порядок формирования, полномочия и организация работы определяется уставами соответствующих субъектов федерации. Так же правовой статус структурных подразделений органов исполнительной власти и их аппаратов определяются положениями о них, утвержденными органами и должностными лицами в пределах их компетенции.

**8. Административно-правовой статус органов местного самоуправления**

Государственная власть в РФ поделена между федерацией и субъектами федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа. К органам местного самоуправления в РФ нужно отнести те органы управления, которые находятся в иерархической структуре управления ниже уровня субъектов федерации.

Местное самоуправление — это специфический уровень власти, особая форма ее осуществления, которая предполагает иные принципы организации и взаимодействия муниципальных органов власти, нежели те, что характеризуют построение государственной системы управления. Но вместе с тем органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления.

В связи с этим возникают вопросы: связана ли организация местного самоуправления с административно-территориальным делением государства и возможно ли несколько территориальных уровней организации местного самоуправления, а также соподчинение органов местного самоуправления разного территориального уровня.

Конституция Российской федерации не дает однозначного ответа на вопрос о территориальных основах местного самоуправления. Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций". Конституция Российской Федерации, таким образом, не связывает напрямую территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством. Вместе с тем она не исключает возможности такого решения вопроса территориальной основы местного самоуправления.

Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 2 констатирует: «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Здесь же даётся определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом своей власти. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед населением. В основе местного самоуправления в РФ лежат следующие основные принципы, закрепляемые Конституцией РФ и федеральным законодательством.

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения. Конституция РФ (ст.12) гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого местного самоуправления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население в соответствии со статьей 131 Конституции РФ самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, решают иные вопросы местного значения. При этом решения органов местного самоуправления могут быть отменен в судебном порядке.

Вместе с тем система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел - тех пределах, которые устанавливает Конституция РФ и федеральное законодательство.

3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. В соответствии со ст.72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и субъектов федерации относится установление общих принципов организации местного самоуправления. Субъекты РФ закрепляют организационные основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т.д. При этом Конституция РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. При наделении органов самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны в соответствии со ст. 132 Конституции РФ передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

Местное самоуправление должно базироваться на трех основополагающих принципах:

1. права на местное самоуправление,
2. власть общей компетенции;
3. принцип сабсидарности.

Важность властных полномочий общей компетенции не столько в деятельности, которую они делают возможной, сколько в концепции местного управления, которую они выражают. Властные полномочия общей компетенции должны рассматриваться как выражение компетенции местного управления как управления самой общиной.

Принцип сабсидарности предусматривает обеспечение такого положения, когда компетенция в той или оной сфере деятельности по возможности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к людям.

**9.Место органов внутренних дел и особенности их правового положения в системе органов исполнительной власти**

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Органам внутренних дел принадлежит большая роль в обеспечении общественного порядка. Они в тесном контакте и взаимодействии с другими государственными органами ведут работу по предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка, используя широкую гамму средств правового и морального воздействия, арсенал мер убеждения и принуждения.

Основу органов внутренних дел составляет милиция, которая осуществляет свою деятельность в соответствии с Законом РФ “О милиции”.

Милиция - это система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения (ст.1).

Административная деятельность милиции осуществляется на основе административного законодательства. В ходе отправления административных полномочий сотрудники и аппарат милиции вступают в административно - правовые отношения с гражданами, учреждениями, организациями.

Виды административной деятельности милиции:

а)- деятельность участковых инспекторов милиции;

б)- служба милицейских нарядов по охране порядка в общественных местах;

в)- обеспечение безопасности движения транспорта и пешеходов в населённых пунктах и на автомобильных трассах.

Милиция в РФ организационно входит в систему МВД России и руководство ею в стране осуществляет министр внутренних дел, хотя появление милиции общественной безопасности (местной, муниципальной) уже означает её двойное подчинение — по вертикали МВД РФ, по горизонтали — соответствующим органам местной власти и управления.

В субъектах федерации, районах, городах милицией руководят министры внутренних дел, начальники соответствующих главных управлений, управлений и отделов ВД. Однако - и это существенная особенность организации милиции - департамента милиции ни в МВД России, ни в подчинённых ему главных управлениях, управлениях и отделах внутренних дел нет.

Милиция в органах внутренних дел представлена не одной, какой - то единой, а организационно обособленными различными службами. Например, в центральной аппарате МВД к ним относятся главные управления (ГУ): ГУ угрозыска, ГУ по экономическим преступлениям, ГУ по организованной преступности, ГУ обеспечения общественного порядка, ГУ ГАИ, ГУ вневедомственной охраны, управления по незаконному обороту наркотиков, управления оперативно - технических мероприятий, оперативно - поисковое управление и др.

Законом «О милиции» милиция в РФ подразделена на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию).

В соответствии с Положением о милиции общественной безопасности от 12.02.93 г., в городах, районах местная милиция создаётся и функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в составе соответствующих управлений (отделов) внутренних дел.

В отличие от криминальной милиции, милиция общественной безопасности подчиняется не только вышестоящему органу ВД, но также соответствующим исполнительным органам власти субъектов федерации и органам местного самоуправления в пределах их компетенции. Подобный порядок обусловлен прежде всего тем, что деятельность милиции общественной безопасности происходит на виду местного населения и призвана обеспечивать удовлетворение интересов местных сообществ.

Создание, реорганизация и ликвидация подразделений и служб милиции общественной безопасности, содержащихся за счёт бюджетов субъектов федерации, устанавливается соответствующими исполнительными органами власти субъектов федерации по согласованию с МВД России. Численность такой милиции устанавливается также соответствующими исполнительными органами власти субъектов и не должна быть ниже нормативов, утверждённых министром МВД РФ.

**Нормативные акты и литература**

1. Koнcтитyция Poccийcкoй Фeдepaции. M., 1993.
2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 N° 2-ФKЗ (c изм. нa 31 дeкaбpя 1997 г.) Российская газета 23.12.1997.
3. Зaкoн PФ "Oб oбщиx пpинципax opгaнизaции мecтнoгo caмoyпpaвлeния в Poccийcкoй Фeдepaции" oт 28 aвгycтa 1995 г. № 154-ФЗ (c изм. нa 4 aвгycтa 2000 г.) // CЗ PФ. 1995. № 35. Cт. 3506; 1997. № 12. Cт. 1378; 2000. №32. Cт. 3330.
4. Укaз Пpeзидeнтa PФ oт 2 oктябpя 1996 г. № 1412. Пoлoжeниe oб Aдминиcтpaции Пpeзидeнтa Poccийcкoй Фeдepaции: // CЗ PФ. 1996. №41 . Cт. 4689; 1997. № 16. Cт. 1857; № 27. Cт. 3186; № 34. Cт. 3951; № 35. Cт. 4058; № 36. Cт. 4126; № 38. Cт. 4358; № 44. Cт. 5058; 1998. № 7. Cт. 827; №ЗЗ. Cт. 3963; 1999. № 47. Cт. 5681; 2000. № 27. Cт. 2821; .№ 34. Cт. 3438.
5. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ» от 3.10.94 // СЗ РФ. 1994. №24.ст. 2598.
6. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 №867 "О системе федеральных органов исполнительной власти". от 14 фeвpaля 2001 г. № 1176 // CЗ PФ. 2001.
7. Укaз Пpeзидeнтa PФ oт 17 мaя 2000 г. №867„О стpyктypе фeдepaльныx opгaнoв иcпoлнитeльнoй влacти.“ // CЗ PФ. 2000. №21. Cт. 216: № 39. Cт. 3856; № 49
8. Пocтaнoвлeниe Пpaвитeльcтвa PФ oт 18 июня 1998 г Peглaмeнт Пpaвитeльcтвa Poccийcкoй Фeдepaции:. № 604 // CЗ PФ. 1998. № 27. Cт. 3176; 1999. №4. Cт. 5319; 2000. №°41. Cт. 4091.
9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997.
10. Бахрах Д.Н.. Административное право /учебник для вузов— М. БЕК, 2000
11. .Коренев А.П. “Административное право”. Учебник, М., 2000 г.
12. Манохин В.М., Адушкин А.С., Багишаев З.А. Российское административное право. М.,1996.
13. Овсянко Д.М. “Административное право”. Учебное пособие, 2000г.

1. Д.Н.Бахрах. Административное право/учебник для вузов — Москва, 1996 [↑](#footnote-ref-1)
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М.,1996. c.132. [↑](#footnote-ref-2)