## 

## Органы исполнительной власти Российской Федерации

**Содержание**

Введение

1. Понятие и система органов исполнительной власти

2. Правовой статус правительства Российской Федерации

3. Министерство образования Российской Федерации в системе органов управления образования

4. Органы исполнительной власти Субъектов Российской Федерации

**Введение**

Конституция РФ 1993 года закрепила принцип разделение властей на три различные ветви - законодательную, исполнительную и судебную, органы которых выполняют свои полномочия самостоятельно. Этот факт привёл к замене старого понятия «органы государственного управления» на новое понятие «исполнительные органы государства», «органы исполнительной власти». Но, не смотря на это, в современной российской литературе используется как старое, так и новое понятие.

\_\_\_По разному определяют авторы и сущность органов исполнительной власти. Одни считают, что орган исполнительной власти - «это политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций исполнительной ветви государственной власти, и наделённое в этих целях полномочиями государственно-властного характера». Другие авторы считают, что органы исполнительной власти - «это звенья государственного аппарата, которые в соответствии со своими функциями осуществляют на основании и во исполнения законов и подзаконных актов исполнительную и распорядительную деятельность». Несмотря на то, что эти понятия, в сущности, не имеют существенных отличий, я придерживаюсь второго понятия, считая его более полным и правильным.

## 1. Понятие и система органов исполнительной власти

* *Президент Российской Федерации*
* *Правительство Российской Федерации*
* *Государственная администрация*
* *Органы исполнительной власти субъектов РФ*

**Понятие и функции исполнительной власти.** В соответствии с конституционным принципом разделения властей, исполнительная власть является самостоятельной и независимой ветвью государственной власти. Ее основное назначение - организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, направленной на удовлетворение публичных (общественных) интересов, запросов и нужд населения. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного права.

Содержание исполнительной власти составляет исполнительно-распорядительная деятельность по непосредственному управлению всеми общественно значимыми сторонами жизни государства. Эта деятельность является *подзаконной*: она должна осуществляться только на основе и во исполнение законов. Реализуя веления законов, исполнительная власть имеет возможность осуществлять определенные действия по собственной инициативе, т.е. *распоряжаться*. Исходя из конкретных ситуаций и требований законов, она может обязывать путем одностороннего властного волеизъявления к совершению определенных действий и применять административное принуждение. Отсюда ***исполнительная власть*** - это власть, которая не только исполняет законы, но и распоряжается в пределах предоставленных ей законом полномочий. Основными формами этой исполнительно-распорядительной деятельности являются:

* издание правовых актов управления;
* использование распорядительных и контрольных полномочий;
* заключение административных договоров;
* проведение организационных мероприятий.

В институциональном плане исполнительная власть имеет иерархическую структуру, которая включает:

* органы исполнительной власти и организационно-правовые отношения между ними (отношения субординации, координации, контроля и т.д.);
* корпус государственных служащих;
* юридическую структуру, которая представлена системой норм, определяющих различную по объему компетенцию органов и должностных лиц.

***Иерархическая структура*** - организационная основа исполнительной власти, механизм действия которой предполагает реализацию властных полномочий в рамках определенной административной процедуры. Эти властные полномочия, характеризующие иерархическую подчиненность, представлены целым спектром административных правомочий, среди которых выделяются:

* право решать, т.е. определять содержание деятельности, осуществлять волевой акт с целью позитивного или негативного решения проблемы;
* право командовать, т.е. отдавать обязательные к исполнению распоряжения;
* право назначать;
* право осуществлять легитимное принуждение;
* право замещать, т.е. возможность действовать вместо нижестоящей инстанции, когда ее деятельность осуществляется неправильно;
* право отменять акты нижестоящей инстанции в случае их незаконности или нецелесообразности;
* право расходовать вверенные ресурсы;
* право контролировать деятельность нижестоящей инстанции;
* право разрешать конфликты между нижестоящими по вопросам их прав и компетенции.

Государственно-властные полномочия исполнительной власти осуществляются в рамках административной процедуры и призваны обеспечить реализацию ее функций. ***Административная процедура*** предоставляет собой определенный порядок осуществления властной деятельности органов исполнительной власти по решению управленческих проблем и разрешению конкретных индивидуальных дел. Она может регулировать, например, порядок издания правовых актов управления, порядок оформления пенсий, рассмотрения обращений граждан и т.д. Сущность исполнительной власти, выражающаяся в оперативном повседневном распорядительстве и исполнительской роли в государственном управлении, раскрывается через ее многообразные функции. К основным функциям этой ветви государственной власти относятся:

* осуществление управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение законов и реализацию государственной политики в различных сферах жизни общества;
* административное нормотворчество (подзаконодательное регулирование);
* административное правоприменение, осуществляется в двух формах:
  + *оперативно-исполнительная* деятельность, выражающаяся в реализации предписаний правовых норм и позитивном регулировании с помощью индивидуальных правовых актов;
  + *юрисдикционная деятельность*, осуществляемая административными средствами и направленная на разрешение управленческих конфликтов, охрану правовых норм от каких бы то ни было нарушений, обеспечение их исполнения и профилактику правонарушений;
* административный контроль за соблюдением правовых норм и общеобязательных правил в целях обеспечения правопорядка и законности в государственном управлении (инспектирование и проведение расследований);
* осуществление разрешительной политики государства (лицензирование, регистрация, сертификация);
* непосредственное обеспечение безопасности граждан и общества и охрана правопорядка (полицейская функция);
* информационное обеспечение органов государственной власти и информационно-аналитическая деятельность.

Функции исполнительной власти реализуются через конкретные функции ее органов и их соответствующие полномочия.

**Понятие и виды органов исполнительной власти.** Орган исполнительной власти - это вид государственного органа, который наделен правом от имени государства осуществлять функции исполнительной власти и, в рамках закрепленной за ним компетенции, решать задачи, возникающие в процессе государственного управления 1. В композиционном плане орган исполнительной власти включает два основных элемента:

* *объективный*, характеризующий его статику. С объективной стороны он представляет собой определенный организационно-правовой институт (от лат. institum - организация, учреждение, устройство) публичного права, реализующий цели государственного управления на основе и во исполнение действующего законодательства путем использования распорядительных полномочий. Как институт публичного права он являет собой учреждение государственной власти, имеющее свою организационно-правовую форму и функции. Объективный компонент органа исполнительной власти включает его организационную структуру и закрепленную в правовых нормах компетенцию, которая характеризует меру его власти;
* *субъективный*, выражающий его динамику. Субъективный компонент органа исполнительной власти представлен людьми, находящимися на государственной службе. Именно они, выражая волю государственной власти, своими действиями обеспечивают осуществление его властных полномочий и возможность реального функционирования.

Исполнительная власть может существовать не иначе как посредством своих органов. Способ образования, порядок деятельности, компетенция, функции, формы и методы деятельности органов исполнительной власти определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах. Каждый орган создается для осуществления строго определенного вида государственно-управленческой деятельности. Вместе с тем органы исполнительной власти в своей совокупности характеризуются рядом специфических признаков, которые отличают их от других органов государственной власти. К числу этих признаков относятся:

* официально представлены государством и выражают его волю при решении повседневных задач и текущих вопросов в сфере публичного управления;
* осуществление исполнительно-распорядительной деятельности в рамках определенных законом функций и административных полномочий;
* возможность, в соответствии со своей компетенцией, издавать обязательные к исполнению административно-правовые акты и осуществлять оперативное государственное управление в пределах установленного предмета ведения;
* наличие оперативной самостоятельности и возможности непосредственно распоряжаться материальными, людскими и информационными ресурсами, необходимыми для осуществления его компетенции;
* органы исполнительной власти образуются, как правило, вышестоящими органами исполнительной власти и подотчетны им;
* контролируются вышестоящими органами по вопросам законности и целесообразности, принимаемых актов и совершаемых действий;
* состоят из государственных служащих, осуществляющих повседневное и непосредственное управление другими людьми;
* обладают возможностью применять меры административного принуждения.

Орган исполнительной власти имеет внешнюю и внутреннюю форму.

* *Внешняя форма органа исполнительной власти* включает следующие основные элементы:
  + официальное наименование (министерство, управление, губернатор и т.д.);
  + компетенцию, определяющую меру и способ его участия в государственном управлении и территориальный масштаб деятельности;
  + функции, цели и задачи деятельности;
  + формы и методы деятельности;
  + положение в иерархической структуре исполнительной власти и порядок взаимодействия с другими органами;
  + порядок образования, реорганизации и управления.
* *Внутренняя форма* показывает:
  + устройство органа исполнительной власти, его внутреннюю структуру (линейную, линейно-функциональную и т.д.), состав структурных единиц, порядок их взаимодействия в процессе осуществления управленческой деятельности.
  + К элементам внутренней формы относятся также штаты, внутренний распорядок и дисциплина, которую все государственные служащие обязаны соблюдать.

С точки зрения своей формы орган, исполнительной власти может быть представлен отдельным должностным лицом или группой должностных лиц, находящихся в определенных организационно-правовых отношениях между собой.

Таким образом, ***орган исполнительной власти*** - это публично-правовой институт, который представлен одним должностным лицом или группой должностных лиц, официально осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность и наделенных в законном порядке определенной компетенцией, материальными и правовыми средствами, необходимыми для реализации возложенных на них государственных задач и функций.

Органы исполнительной власти весьма разнообразны и отличаются друг от друга по видам и сферам деятельности, объему и характеру компетенции и т.д. В учебной литературе их принято классифицировать:

* *по основаниям образования:*
  + образуемые на основе Конституции РФ и конституционных актов субъектов Федерации (президенты, правительства и т.д.);
  + создаваемые на основе текущего законодательства или подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, управления и т.д.);
* *по уровню функционирования*, обусловленному федеральным устройством России и территориальным масштабом деятельности:
  + федеральные (Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства);
  + региональные (представители Президента РФ в федеральных округах, командующие военными округами и т.д.);
  + органы исполнительной власти субъектов Федерации (президенты, правительства, губернаторы и т.д.);
* *по порядку образования:*
  + избираемые (президенты, главы администраций субъектов Федерации);
  + образуемые в соответствии с указами Президента РФ, президентов республик и глав администраций субъектов Федерации и т.д. (министерства, службы, департаменты и т.д.);
* *по объему и характеру компетенции:*
  + органы общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления и решающие все вопросы на определенной территории (Правительство РФ, президенты республик, губернаторы, правительства субъектов Федерации и т.д.);
  + органы отраслевой компетенции, ведающие отдельными отраслями управления (министерства, комитеты);
  + органы межотраслевой компетенции, осуществляющие межотраслевое (функциональное) управление (государственные комитеты статистики, стандартизации, метрополии и сертификации и т.д.);
  + органы специальной компетенции, осуществляющие контрольные и надзорные функции (надзоры);
  + органы внутриотраслевой компетенции, осуществляющие управление определенной сферой деятельности в рамках отрасли;
* *по организационно-правовой форме:*
  + правительства; советы министров, имеющие статус правительства; министерства, государственные комитеты, комитеты, службы, комиссии, главные управления, управления, инспекции, агентства, департаменты, администрации, мэрии, палаты, центры и т.д.;
* *по порядку принятия решений:*
  + единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы решаются руководителем единолично (министерства, службы управления, отделы);
  + коллегиальные органы, принимающие решения в подведомственной области коллегиально (Правительство РФ, правительства субъектов Федерации, государственные комитеты и т.д.);
* *по функциям*, которые осуществляют органы исполнительной власти:
  + основные, которые непосредственно выражают и осуществляют волю государства и принимают от его имени обязательные к исполнению решения (правительство, министерства и т.д.);
  + вспомогательные органы, которые обеспечивают деятельность основных и не наделены, как правило, юридически властными полномочиями (комиссии, советы и т.д.).

Вспомогательные органы действуют при основных органах внутри самой исполнительной власти и могут быть двух видов: консультативные и координационные.

* *Консультативные* занимаются предварительным рассмотрением вопросов, готовят по ним предложения юридического или технического характера. Эти органы могут создаваться на постоянной или временной основе и включать как государственных служащих, так и экспертов, представителей общественности.
* *Координационные* органы образуются в виде правительственных или межведомственных комиссий для подготовки предложений по вопросам общегосударственного значения или требующим межотраслевой координации. Решения этих комиссий обязательны для всех представленных в них органов.

**Система органов исполнительной власти в Российской Федерации.** ***Система органов исполнительной власти*** - это юридически упорядоченная внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения компетенции между ними и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории Российской Федерации. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни и организующее на правовой основе в соответствии с государственной политикой повседневное оперативное управление общественными процессами. Система органов исполнительной власти в РФ образуется и функционирует в соответствии с принципами федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности, гласности, сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении.

Понятие "система органов исполнительной власти" характеризует организационное построение исполнительной власти в Российской Федерации. Она строится в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой сфере между РФ и субъектами Федерации. Согласно Конституции (ст.ст. 71-73) деятельность органов исполнительной власти осуществляется в пределах ведения РФ, в пределах совместного ведения РФ и субъектов Федерации и в пределах самостоятельного ведения субъектов РФ. К ведению РФ отнесено установление системы федеральных оранов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формиование федеральных органов исполнительной власти. В совместное ведение РФ и субъектов Федерации входит установление общих принципов организации системы органов государственной власти.

Единая система исполнительной власти в России образуется только в пределах ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 77 Конституции) 2. В этих пределах правительства, министерства и ведомства субъектов РФ находятся в отношениях иерархической подчиненности с Правительством РФ и соответствующими федеральными министерствами и ведомствами. В субъектах Федерации федеральные органы могут создавать свои территориальные органы.

В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам исключительных полномочий, отнесенных к их ведению, действуют самостоятельно, независимо от федеральных органов исполнительной власти и неподотчетны им. Субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов исполнительной власти на своей территории в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами государственного строительства, установленными федеральными законами. Конституцией РФ предусмотрено взаимное делегирование полномочий между органами исполнительной власти Федерации и субъектов РФ, осуществляемое на практике на основе соответствующих соглашений между ними.

В рамках федеральных органов исполнительной власти можно выделить два уровня, которые включают:

* руководящие органы (Президент РФ, Правительство РФ);
* органы государственной администрации (министерства и иные ведомства).

Государственная администрация представляет собой административный аппарат, непосредственно реализующий государственную политику, цели и приоритеты, определяемые в решениях руководящих органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством.

## *Президент Российской Федерации*

Вопрос о том, входит ли Президент РФ в систему органов исполнительной власти в научной и учебной литературе является дискуссионным. Неопределенность правового статуса Президента в системе разделения властей порождена ст.ст. 10 и 80 Конституции РФ, которые не относят этот орган ни к одной из ветвей государственной власти. Согласно одной точке зрения, он рассматривается только как глава государства, стоящий "над всеми ветвями" власти, и как гарант всех конституционных институтов. Считается, что Президент как глава государства обладает полномочиями исполнительной власти, но не входит в систему ее органов. В соответствии со второй точкой зрения, законодательная власть принадлежит парламенту, судебная - судам, исполнительная - Правительству, а Президент РФ наделен особой формой власти - президентской.

Действительно, Президент РФ обладает весьма обширными полномочиями, и конституционная модель этого института соответствует модели сильного Президента, принятой во многих странах мира. Однако обе точки зрения, ставящие Президента вне обозначенных в Конституции РФ властей, противоречит закрепленному принципу разделения властей. Более корректной представляется третья точка зрения, согласно которой Президент РФ, формально являясь главой государства, входит в то же время в систему исполнительной власти (Коренев А.П., Овсянко Д.М.) и его можно рассматривать как главу исполнительной власти (Баглай М.В.). В соответствии с этой точкой зрения, Конституция определяет статус федерального Президента как "фактического главы исполнительной власти" (А.П. Агапов).

Президент РФ осуществляет руководство государственной администрацией как через правительство, так и непосредственно. В области исполнительной власти он наделен широкими полномочиями, которые распространяются на всю сферу государственного управления. В соответствии с Конституцией (ст.ст. 80-90) и федеральными законами он определяет внутреннюю и внешнюю политику страны, создает органы исполнительной власти, определяет содержание и важнейшие направления деятельности ее системы. Президент назначает (с согласия Государственной думы) и смещает Председателя Правительства, единолично назначает и смещает всех членов Правительства. Он может председательствовать на заседаниях Правительства, которое только ему подотчетно и подконтрольно. Президент вправе отменять акты Правительства РФ. Председатель Правительства обязан систематически информировать Президента о работе Правительства. Президент напрямую руководит целым рядом ведомств государственной администрации: более чем 1/4 часть федеральных органов исполнительной власти (16 из 58) находится в непосредственном подчинении Президенту РФ 3.

Таким образом, даже этот не полный перечень полномочий Президента в сфере исполнительной власти дает основания считать главой исполнительной власти РФ именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Указания Президента по всем вопросам государственного управления обязательны для Правительства. Самостоятельность и независимость Правительства РФ в руководстве государственной администрацией допустима лишь в тех пределах и до тех пор, пока его курс отвечает программным установкам Президента и определяемым им направлениям внутренней и внешней политики.

## *Правительство Российской Федерации*

Наличие широких полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти не означает, что Правительство РФ обезличено. В пределах своей компетенции, определенной Конституцией РФ и федеральными законами, оно также осуществляет руководство системой исполнительной власти, самостоятельно решает отнесенные к его ведению вопросы и несет полную ответственность за свои действия. Статья 110 Конституции устанавливает, что исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ, а ст. 1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г 4. определяет его как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ. Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства РФ, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента РФ либо подведомственности Президенту в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Правительство осуществляет руководство министерствами и ведомствами действующими, прежде всего, в экономической и социально-культурной сферах. Оно полностью отвечает за формирование, реализацию и результаты деятельности исполнительной власти в этих сферах. В то же время Президент непосредственно руководит государственной администрацией, осуществляющей управление в таких сферах, как оборона, безопасность, внутренние дела, иностранные дела, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидация последствий стихийных бедствий. Правительство вправе лишь координировать деятельность этих органов. Истоки такого разграничения руководящих полномочий Президента и Правительства заложены в ст.ст. 80, 83, 86, 87, 88 Конституции РФ и закреплены ст. 32 закона "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г. Таким образом, в России, как и во многих других полупрезидентских республиках, существует ***дуализм*** (двойственность) в руководстве исполнительной властью, которое осуществляют как Президент, так и Правительство. Этот дуализм проявляется также в порядке назначения должностных лиц федеральных исполнительных органов. Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности всех должностных лиц государственной администрации, назначение которых остается за пределами полномочий Президента. К ним относятся заместители федеральных министров, руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющиеся министрами, их заместители, руководители органов и организаций при Правительстве РФ, члены коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

## *Государственная администрация*

*Государственная администрация* на федеральном уровне представлена системой федеральных органов исполнительной власти. Эта система включает совокупность государственных институтов различных организационно-правовых форм, виды которых определены Указом Президента РФ "О системе федеральных органов исполнительной власти" от 14 августа 1996 г. № 1176. Содержание этой системы раскрывается через конкретную структуру ее организационных элементов, т.е. через конкретный перечень органов исполнительной власти различных организационно-правовых форм, действующих в определенный период времени. Эта структура может меняться в зависимости от изменения целей и приоритетов социально-экономического развития, государственной политики в отношении отдельных отраслей управления. Она определяется указами Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти. Такие указы издавались в 1996, 1997, 1998 и 2000 гг. и касались упразднения и реорганизации отдельных министерств и ведомств и образования новой структуры федеральных органов исполнительной власти 5.

Органы федеральной государственной администрации, образующие ее конкретную структуру, создаются только с таким наименованием и статусом, которые предусмотрены Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176. В соответствии с этим Указом на федеральном уровне действуют органы исполнительной власти таких организационно-правовых форм, как министерства РФ, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры.

* *Министерство РФ* - это федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных законодательством, деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в этой сфере. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр (федеральный министр).
* *Государственный комитет РФ*, федеральная комиссия РФ - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Возглавляют госкомитеты и федеральные комиссии РФ председатели, назначаемые и освобождаемые от должности Правительством РФ.
* *Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России* - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор), российское агентство - генеральный директор, федеральный надзор - начальник. Руководителей всех этих органов назначает и освобождает от должности Правительство РФ, за исключением руководителей органов, подведомственных Президенту РФ.
* *Территориальные органы министерств и ведомств РФ*. Исполнительная власть РФ реализуется не только через центральные органы государственной администрации, но и через их территориальные структуры в тех случаях, когда эти органы образуют такие структуры. Территориальные органы созданы госкомитетом, Минобороны, Минюстом, Министерством иностранных дел, Госатомнадзором и многими другими федеральными органами. Территориальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти образуют территориальный уровень системы исполнительной власти РФ. Эти территориальные органы именуются, как правило, главными управлениями или управлениями. Они возглавляются начальником, который назначается и освобождается от должности, руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с главой исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. В своей деятельности они руководствуются Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и правовыми актами управления соответствующего федерального органа исполнительной власти. Порядок создания и деятельности территориальных органов, размер ассигнований на их содержание устанавливает Правительство РФ. Главы исполнительной власти субъектов РФ вправе вносить предложения по вопросам деятельности этих органов на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ.

Территориальные органы создаются в сфере исключительного ведения Федерации и подчиняются только по вертикали своим ведомственным центральным органам.

## *Органы исполнительной власти субъектов РФ*

В единую систему исполнительной власти РФ наряду с федеральными органами исполнительной власти входят *органы исполнительной власти субъектов РФ* в пределах ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. В этих пределах органы исполнительной власти субъектов РФ образуют самостоятельный горизонтальный уровень системы исполнительной власти РФ. Принцип единства этой системы предполагает, что в нее входят высшие должностные лица - главы исполнительной власти субъектов РФ. Это означает, что их отношения с руководящими органами федеральной исполнительной власти включают элементы организационной подчиненности. Они подчиняются федеральному Президенту и федеральному Правительству по предметам ведения РФ и совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В соответствии с Законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации" 1999 г. (в ред. 2000 г.) Президент РФ вправе отрешать от должности высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации. Президент и Правительство Федерации вправе контролировать осуществление полномочий в сфере исключительного ведения РФ, совместного ведения Федерации и ее субъектов, равно как и полномочий, делегированных субъектам РФ федеральными органами исполнительной власти. Правительство РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов координирует деятельность глав исполнительной власти, правительств республик и администраций иных субъектов Федерации. Цель этой координационной деятельности - обеспечение единой государственной политики в тех отраслях и сферах, где это предусмотрено Конституцией РФ. В то же время главы исполнительной власти субъектов РФ действуют самостоятельно в пределах компетенции и федеральные органы не вправе вмешиваться в их оперативную деятельность, осуществляемую в пределах полномочий. Главы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют руководство органами отраслевой и межотраслевой компетенции, создаваемыми на уровне субъектов Федерации (министерства, государственные комитеты, комитеты, управления, департаменты и т.д.). Главы этих ведомств и другие должностные лица назначаются и освобождаются от должности главой исполнительной власти субъектов Федерации. Исключение составляют органы, ведающие вопросами совместной компетенции РФ и ее субъектов. Их руководители назначаются соответствующим федеральным министром по согласованию с главой исполнительной власти субъекта РФ. Эти "совместные" ведомства имеют двойное подчинение: по вертикали (функциональное подчинение) - центральному органу федеральной исполнительной власти, который осуществляет общее методическое руководство, а по горизонтали (линейное подчинение) - главе исполнительной власти субъекта РФ. По предметам исключительного ведения субъекта Федерации ими создаются органы исполнительной власти специальной компетенции, которые подчиняются исключительно главе исполнительной власти субъекта Федерации и не входят в систему исполнительной власти Российской Федерации.

Таким образом, в субъектах РФ система органов исполнительной власти как бы раздваивается. Часть из них относится к общероссийской вертикали и к системе органов субъектов Федерации, другая часть органов исполнительной власти субъектов РФ структурно выводится за рамки единой исполнительной власти России, реализуемой коллегиальным органом - Правительством Российской Федерации.

## 2. Правовой статус Правительства Российской Федерации

**Понятие и состав Правительства РФ.** Правительство - это коллегиальный орган общей компетенции, издающий от своего имени административно-правовые акты и являющийся одним из основных институтов управления государственными делами. Правовой статус Правительства РФ определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г. №2 - ФКЗ. Правительство РФ представляет собой орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть. Оно является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. По общему правилу, Правительство РФ руководит деятельностью всех федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Руководство Правительства распространяется на федеральные органы, действующие в экономической и социально-культурной сферах, руководство Президента - на федеральные ведомства, управляющие главным образом административно-политической сферой, и на само Правительство.

Президент РФ не является главой Правительства РФ, но вправе председательствовать на его заседаниях, осуществлять контроль за его действиями и решениями, в том числе за выполнением своих указов. Он назначает (с согласия Государственной думы) Председателя Правительства РФ, назначает (по предложению Председателя Правительства РФ) и освобождает от должности министров - членов Правительства. Таким образом, состав Правительства РФ не может быть определен без решающего участия Президента РФ.

В состав Правительства РФ входят: Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры.

* *Председатель Правительства РФ* возглавляет Правительство. В соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ он определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Определение основных направлений правительственной деятельности происходит путем выбора Председателем Правительства главных участков работы, на которых должны быть сосредоточены усилия Правительства в рамках целей и приоритетов внутренней и внешней политики, определяемой Президентом РФ. Председатель Правительства РФ представляет Правительство Российской Федерации в России и за ее пределами, ведет заседание Правительства, обладая правом решающего голоса. Он подписывает правовые акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о поощрении министров и наложении на них взысканий.
* *Заместители Председателя* Правительства РФ в соответствии с распределением обязанностей между ними координируют работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения, контролируют их деятельность, участвуют при необходимости в заседаниях коллегий этих органов.
* *Федеральные министры* как члены Правительства участвуют в подготовке его решений и обеспечивают их исполнение. Они не могут действовать вопреки официальной позиции Правительства. В состав Правительства входит также руководитель Аппарата Правительства, имеющий ранг министра РФ. Понятие "федеральный министр" распространяется как на руководителей министерств, так и на руководителей других федеральных ведомств, если этот ранг был им присвоен Президентом. Однако в этом случае руководитель ведомства не становится автоматически членом Правительства с правом решающего голоса на его заседании. Президентом может быть введена должность федерального министра, не являющегося руководителем федерального министерства, т.е. министра без портфеля. Таким образом, практическое количество членов Правительства РФ определяется Президентом РФ. При осуществлении своих полномочий министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям Президента, и Президенту РФ.
* *Президиум*. Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению его Председателя может образовывать Президиум. Состав Президиума Правительства определяется не законом или указом Президента, а самим Правительством. В соответствии с Постановлением Правительства от 1 октября 1998 г. № 1145 в него входят 12 членов Правительства: Председатель Правительства, 5 его заместителей, 6 федеральных министров: финансов, обороны, иностранных дел, государственного имущества, внутренних дел, экономики и торговли. Заседания этого внутреннего рабочего органа Правительства проводятся по мере необходимости (обычно раз в неделю). Его решения принимаются большинством голосов и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства. Любое решение Президиума может быть отменено Правительством.

На членов Правительства в связи с их пребыванием в его составе распространяются ограничения, предусмотренные Законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1997 г.

**Полномочия Правительства РФ.** Общие и основные полномочия Правительства РФ определены в ст. 114 Конституции РФ и в ст. 13 Закона "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г. В соответствии с этими нормативно-правовыми актами Правительство РФ:

* осуществляет реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
* осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
* разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
* обеспечивает в России единую финансовую кредитную, денежную политику;
* осуществляет управление федеральной собственностью;
* обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
* осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, обороны и государственной безопасности;
* обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов;
* формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
* реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Общие полномочия Правительства РФ применительно к отдельным сферам и областям жизнедеятельности государства и общества конкретизируются в восьми статьях (ст.ст. 14-21) Закона "О Правительстве РФ" 1997 г. Однако полномочия Правительства не ограничиваются их перечнем, приведенным в данных статьях. При определении компетенции Правительства РФ используется принцип общего нормирования его полномочий: Правительство осуществляет также иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ.

Правовыми формами реализации Правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления носят нормативный характер, а распоряжения издаются по оперативным и текущим вопросам и не являются нормативными актами. Все правовые акты Правительства - как распоряжения, так и постановления - могут быть обжалованы в суд. Правительство вправе также принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

В своей деятельности Правительство руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, профессионализма, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**Организация деятельности Правительства РФ.** Основной формой деятельности Правительства как коллегиального органа являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Они могут носить открытый и закрытый характер. Подготовка и проведение заседания осуществляются в соответствии с регламентом Правительства РФ 6. Все члены Правительства обязаны лично участвовать в его заседаниях, поскольку лишь они имеют право решающего голоса. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует более половины членов Правительства.

В заседаниях Правительства могут участвовать с правом совещательного голоса представители палат Федерального собрания, Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Председатель Центробанка и Президент Российской академии наук. В заседаниях Правительства может принимать участие на правах председательствующего Президент РФ.

По каждому из рассматриваемых на заседаниях вопросу приглашаются лица, имеющие к нему непосредственное отношение. Состав этих лиц определяется Руководителем Аппарата Правительства по предложениям государственных органов и организаций, ответственных за подготовку рассматриваемых вопросов. На заседание Правительства могут приглашаться также работники Аппарата Правительства, непосредственно готовящие материалы по повестке заседания. Особые требования предъявляются к подготовке тех решений, принятие которых предусмотрено актами Президента, а также проектов решений, рассматриваемых на заседаниях Правительства под председательством Президента. Такие проекты в обязательном порядке направляются в Администрацию Президента для согласования.

Заседания ведет Председатель Правительства. Он открывает и закрывает заседания, предоставляет слово выступающим, при необходимости проводит голосование. В случае равенства голосов при голосовании решающим является голос Председателя.

Вопросы, относящиеся к компетенции Правительства, могут рассматриваться на заседаниях как Правительства в целом, так и его Президиума. На заседаниях Правительства рассматриваются два рода вопросов:

* решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства. Их перечень установлен ст. 28 Закона " О Правительстве";
* вопросы, которые, с точки зрения руководства Правительства, имеют особое значение, например вытекающие из поручений Президента.

Для обеспечения деятельности Правительства создан Аппарат Правительства РФ, который работает под руководством Председателя Правительства. Возглавляет его руководитель Аппарата, являющийся как минимум федеральным министром, или заместителем председателя Правительства. Аппарат Правительства РФ осуществляет подготовку и организационное обеспечение заседаний Правительства, координирует усилия органов и организаций по обеспечению реализации полномочий Правительства, организует контроль за выполнением его решений.

Конституция РФ не устанавливает сроки полномочий Правительства. Однако косвенным образом определяется срок в четыре года: Правительство формируется в связи с избранием Президента и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116). Таким образом, действует формула: новый Президент - новое Правительство. Вместе с тем предусматривается его досрочная отставка. Она возможна в следующих случаях:

* Правительство само на основе коллегиально принятого решения подает в отставку;
* решение об отставке единолично, по своему усмотрению без какого-либо согласования принимает Президент РФ;
* недоверие Правительству выражается Государственной думой. Окончательное решение о судьбе Правительства в этом случае принимает Президент: он может объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную думу;
* вопрос о доверии Правительству ставит перед Государственной думой его Председатель. В случае отказа в доверии Президент либо принимает решение об отставке Правительства либо распускает Государственную думу.

Во всех этих случаях Правительство по поручению Президента продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ. Тем самым обеспечивается преемственность и непрерывность деятельности исполнительной власти РФ.

## 

## 3. Министерство образования Российской Федерации в системе органов управления образованием

**Система органов управления образованием в РФ.** Система образования в РФ представляет собой:

* совокупность преемственных образовательных программ, государственных образовательных программ и государственных стандартов различного уровня направленности;
* сети реализующих их образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов;
* органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Функции управления образованием выполняют различные государственные и муниципальные органы. Законодательство Российской Федерации относит к государственным органам управления образованием:

* Правительство РФ;
* федеральные (центральные) органы управления образованием;
* федеральные ведомственные органы управления образованием;
* государственные органы управления субъектов РФ.

В компетенцию государственных органов управления образованием в обязательном порядке, согласно ст. 37 Закона РФ "Об образовании" 1996 г., входят:

* разработка и реализация целевых федеральных и международных программ в области образования;
* разработка государственных образовательных стандартов и установление эквивалентности (нострификации) документов об образовании;
* государственная аккредитация образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;
* установление порядка аттестации педагогических работников образовательных учреждений;
* формирование структуры системы образования; разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
* прямое финансирование деятельности учрежденных ими образовательных учреждений;
* создание государственных фондов стабилизации и развития системы образования;
* разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;
* прогнозирование развития сети образовательных учреждений, подготовка предложений по выделению из федерального бюджета целевых субвенций на нужды развития образования в регионах;
* контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования и т.д.

**Полномочия Правительства РФ в области образования.** В рамках определенных законодательством функций государственных органов в сфере образования *Правительство РФ* обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, развитие и совершенствование общего и профессионального образования, развитие системы бесплатного образования (ст. 17 Закона "О Правительстве"). Полномочия Правительства РФ в сфере образования определяются также законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" 1996 г. К ним относятся:

* участие в разработке и реализации политики в указанной области;
* подготовка соответствующих разделов Федеральной программы развития образования и контроль за ее реализацией;
* доработка законопроектов и принятие в соответствии с законами нормативных актов, определяющих функционирование системы высшего и послевузовского профессионального образования;
* установление порядка лицензирования деятельности высших учебных заведений, их аттестации и государственной аккредитации;
* определение порядка разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования;
* определение порядка установления перечня направлений подготовки (специальностей) высшего и послевузовского профессионального образования и др.

Реализуя определенные законодательством полномочия Правительство РФ утвердило Положение о Министерстве образования РФ от 24 марта 2000 г., Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения от 2 декабря 1999 г., Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования, типовые положения об учреждении начального профессионального образования, об общеобразовательном учреждении, об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении), об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации и др.

**Министерство образования РФ.** Федеральным государственным органом, специально образованным для управления образованием в Российской Федерации, является Министерство образования РФ (Минобразование России). Оно призвано проводить государственную политику, осуществлять управление и координацию деятельности других федеральных исполнительных органов в области образования, научной и научно-технической деятельности учреждений высшего профессионального образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации. Министерство образования как центральный федеральный орган управления образованием решает целый спектр специализированных задач, и среди них:

* осуществление государственной политики в области образования, обеспечивающей необходимые условия для реализации конституционного права граждан России на получение образования и удовлетворения потребностей государства и общества в работниках квалифицированного труда;
* разработка системы управления и координации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в образовательных учреждениях и организациях системы образования;
* реализация государственной кадровой политики в области образования и научной деятельности образовательных учреждений;
* разработка и утверждение федеральных требований к содержанию образования;
* создание системы оценки деятельности образовательных учреждений;
* совершенствование организационно-экономического механизма функционирования системы образования;
* осуществление информатизации в области образования;
* обеспечение нормативно-правового регулирования отношений в области образования;
* организация государственной аттестации научных работников и специалистов научных организаций и научных подразделений высших учебных заведений.

В соответствии с возложенными на него задачами Минобразование России реализует многочисленные специализированные функции. В Положении о Министерстве образования РФ определено 75 таких его функций, в частности:

* оно реализует федеральные целевые программы в области образования;
* осуществляет комплексный анализ и прогнозирование тенденций развития образования;
* выступает учредителем и осуществляет полномочия учредителя в отношении находящихся в его ведении образовательных учреждений и организаций;
* ежегодно устанавливает для находящихся в ведении Министерства образовательных учреждений контрольные цифры приема всех категорий обучающихся, общее число студентов, принимаемых для обучения за счет средств федерального бюджета, и структуру их приема; рассматривает и согласовывает количество граждан, принимаемых на обучение в государственные учреждения начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования за счет средств федерального бюджета;
* устанавливает порядок приема граждан в государственные учреждения среднего и высшего профессионального образования и перевода обучающихся из одного учебного заведения в другое;
* определяет в пределах своей компетенции перечень учебной и учебно-методической литературы для образовательных учреждений, обеспечивающий реализацию федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, разрабатывает и утверждает долгосрочные и краткосрочные программы выпуска учебной и учебно-методической литературы, технических и других средств обучения;
* участвует в разработке реализации государственной финансовой, налоговой, инвестиционной и инновационной политики в области образования; осуществляет разработку и контроль за выполнением государственных нормативов материально-технического обеспечения образовательного процесса в государственных образовательных учреждениях.

В функции Министерства входит также присвоение ученого звания профессора, доцента научно-педагогическим работникам образовательных учреждений высшего дополнительного профессионального образования и ученого звания профессора научным работникам научных учреждений и организаций. Оно создает действующие на общественных началах советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы), контролирует их деятельность, утверждает персональный состав советов и устанавливает перечни научных специальностей, по которым им предоставляется право приема к защите диссертаций. Министерство присуждает в установленном порядке научным и научно-педагогическим работникам ученые степени, проверяет выборочно аттестационные дела и диссертации соискателей ученой степени кандидата наук. Оно может заслушивать отчеты руководителей диссертационных советов с целью изучения и обобщения опыта их работы.

В целях реализации своих функций Министерство образования вправе издавать в пределах своей компетенции, в том числе совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, обязательные для выполнения всеми федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в ведении Министерства образовательными учреждениями и организациями, давать разъяснения по ним. Оно имеет право инспектировать в пределах своей компетенции на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения, любой орган управления образованием в порядке надзора. Министерству предоставлено право запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления образовательных учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности сведения, материалы и документы, необходимые для осуществления возложенных на Министерство задач. Для осуществления своих функций оно может создавать в установленном порядке при Министерстве научные, научно-технические и другие советы и комиссии, временные научные (творческие) коллективы, экспертные и рабочие группы для решения вопросов развития образования и научной деятельности.

Возглавляет Минобразование России министр, который осуществляет руководство Министерством на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций. Он возглавляет коллегию Министерства, в которую по должности входят заместители министра, а также руководители структурных подразделений центрального аппарата Министерства, ведущие ученые, специалисты и общественные деятели. Коллегия является совещательным органом, ее решения оформляются протоколами и проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В составе Министерства в целях обеспечения единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров образуется Высшая аттестационная комиссия Министерства образования Российской Федерации.

Министр образования как руководитель Министерства представляет в Правительство проекты законодательных и иных нормативно-правовых актов по вопросам входящим в компетенцию его ведомства; утверждает уставы, находящихся в ведении Министерства образовательные учреждения и в установленном порядке утверждает и освобождает от должности руководителей этих учреждений. Он издает приказы, распоряжения, дает указания, обязательные для исполнения работниками Министерства и находящимися в его ведении образовательными учреждениями и организациями; утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства, утверждает положения о его структурных подразделениях и т.д.

Министерство насчитывает более тридцати структурных подразделений, обеспечивающих осуществление его основных задач и функций. Они включают управления (управления высшего профессионального образования, среднего специального профессионального образования, управления развития образования, управление лицензирования, аккредитации и аттестации и др.), департаменты (образовательных программ и стандартов общего образования, государственной аттестации научных и научно-педагогических работников и др.), отделы (нострификации, информатизации образовательных учреждений, специальный отдел и др.).

Свои задачи и функции Министерство образования РФ осуществляет во взаимодействии с ведомственными государственными органами управления образованием и органами управления образованием субъектов Федерации.

**Федеральные ведомственные органы управления образованием.** К группе этих органов относятся министерства и ведомства, которые имеют в своем ведении отраслевые образовательные учреждения и для управления ими создают в своей структуре специализированные подразделения (главные управления, управления, отделы). В отраслевых образовательных учреждениях (военных, медицинских, юридических, музыкальных, сельскохозяйственных и т.д.) готовятся специалисты в основном для одной отрасли. Такие профильные образовательные учреждения имеют Минобороны, МВД, ФСБ, Министерство иностранных дел, Минюст, Минздрав и др. В компетенцию этих министерств и ведомств входят вопросы планирования подготовки специалистов, порядка назначения или выборов руководителей этих учреждений, порядка их финансирования и иных видов обеспечения, порядка приема и зачисления граждан в эти учреждения и т.д. Вместе с тем для всех этих ведомств правовые акты управления Министерства образования РФ, касающиеся содержательной стороны образования, являются обязательными для исполнения.

Государственное управление на уровне субъектов Федерации осуществляется их органами исполнительной власти общей и отраслевой компетенции. К органам отраслевой компетенции относятся: в республиках - министерства или комитеты, в других субъектах - департаменты, главные управления, отделы образования. Эти органы непосредственно не входят в систему органов Министерства образования, однако назначение их руководителей осуществляется по согласованию с министром образования. К компетенции органов управления образованием субъектов Федерации относятся:

* осуществление федеральной государственной политики в сфере образования;
* разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных, региональных особенностей, разработка и утверждение национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;
* создание, реорганизация и ликвидация подведомственных им образовательных учреждений;
* лицензирование образовательных учреждений (за исключением вузов);
* организация издания учебной литературы, разработка примерных учебных планов и программ курсов, дисциплин;
* обеспечение соблюдения законодательства РФ в области образования и контроль за исполнением государственных образовательных стандартов;
* издание нормативных документов в пределах своей компетенции и др.

В целях конкретизации основных задач Федеральной программы развития образования, введенной в действие Федеральным законом от 10 апреля 2000 г., органы субъектов Федерации приняли соответствующие региональные программы, учитывающие социально-экономические, культурные, национальные и другие особенности конкретного региона. В рамках реализации этих программ и государственной политики в сфере образования органы исполнительной власти в субъектах Федерации тесно взаимодействуют с Министерством образования РФ. Это взаимодействие осуществляется по нескольким направлениям.

**Во-первых**, путем предусмотренного Федеральной программой, формирования координационных планов ежегодных совместных действий Минобразования и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

**Во-вторых**, посредством оказания Министерством образования РФ методической помощи в нормативной работе. Так, в целях повышения эффективности контроля за соблюдением органами управления образованием Министерством образования были разработаны Примерное положение об инспекционной деятельности управления образованием субъекта РФ, Примерная инструкция о порядке инспектирования и др.

**В-третьих**, важной формой взаимодействия является деятельность при Министерстве Совета руководителей органов управления образованием субъектов РФ, выполняющего консультативные и координационные функции.

## 

## 4. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

* *Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации*

Конституция РФ, исходя из принципа федерального устройства России, определила основные подходы к организации органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Согласно ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими началами, их организации, установленными федеральным законодательством. Эти начала в виде общих принципов сформулированы в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. К их числу относятся:

* государственная и территориальная целостность РФ;
* верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории;
* единство системы государственной власти;
* разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
* разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов;
* самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
* самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Конституция РФ и Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" закрепляют основополагающие начала построения систем государственной власти субъектов Федерации, гарантируя их определенное единообразие. Однако они позволяют учитывать специфику субъектов Федерации и тем самым сочетать единство и разнообразие в организации их законодательных и исполнительных органов.

Полномочия субъектов Федерации по организации собственной системы органов исполнительной власти конкретизируются в их конституциях и уставах. Содержание этих полномочий составляют:

* право разрабатывать и принимать соответствующие акты, являющиеся правовой основой системы органов исполнительной власти субъектов Федерации;
* право самостоятельно избирать организационно-правовые формы органов исполнительной власти, устанавливать их структуру, распределять функции и компетенцию между различными видами органов;
* право проводить мероприятия по образованию органов исполнительной власти (выборы, формирование, назначение и т.п.);
* право осуществлять политико-правовое, организационное и ресурсное обеспечение деятельности такой системы органов исполнительной власти.

Системы органов исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов входят в единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Принцип единства исполнительной власти в РФ не исключает разнообразия в устройстве органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Это разнообразие обусловлено не только историческими, национальными, культурными и иными традициями, но и, прежде всего, конституционно-правовыми различиями в положении таких субъектов.

В организации исполнительной власти республик - субъектов Федерации отражаются специфические черты их конституционного положения и особенностей развития. Основными элементами их системы на уровне органов общей компетенции являются чаще всего единоличный орган - глава исполнительной власти (Президент, председатель Правительства, глава республики) и коллегиальный орган - Правительство. На уровне органов государственной администрации специальной компетенции (отраслевых и межотраслевых) наиболее распространенными организационно-правовыми формами являются министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления.

Наиболее типичными моделями, характеризующими **организацию исполнительной власти в республиках - субъектах Федерации** являются:

1. Система органов исполнительной власти возглавляется Президентом, который одновременно является главой исполнительной власти и председателем Правительства (Республика Бурятия и Республика Тува). Правительство формируется Президентом, который руководит его деятельностью.
2. Система органов исполнительной власти, в которой Президент является по конституционному акту главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. Создание высшего органа исполнительной власти общей компетенции не предусмотрено. Президент наделен полномочиями для организации и осуществления централизованного оперативного руководства отраслевыми и функциональными органами исполнительной власти (Республика Калмыкия). Это - модель президентской республики.
3. Система органов исполнительной власти, которая в определенной мере копирует модель, характерную для федерального уровня, Президент выведен за пределы традиционной концепции разделения властей, которая, тем не менее, находит закрепление в Конституциях республик в качестве одной из основ конституционного строя. Президент является главой государства, назначает Председателя Правительства с согласия представительного органа, а Правительство формируется Президентом по представлению его Председателя (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия).
4. Система органов исполнительной власти, в которой Президент является главой государства и главой исполнительной власти. Председатель Правительства назначается и освобождается от должности Президентом с согласия представительного органа, а по его предложению Президент назначает и освобождает членов Правительства (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия - Алания). Конституция Чувашской Республики 2000 г. допускает, что Президент вправе совмещать свой пост с должностью Председателя Комитета министров и тогда согласия законодательного органа на его назначение не требуется.
5. Система органов исполнительной власти, характеризующаяся отсутствием института Президента (Республика Хакасия). В Рамках этой системы можно выделить три основные модели:
   * Главой исполнительной власти и высшим должностным лицом республики является Председатель Правительства, избираемый всем населением. Он представляет на утверждение законодательного органа структуру исполнительной власти республики, назначает и освобождает от должности министров (за исключением трех) и определяет порядок деятельности Правительства (Республика Карелия).
   * Правительство формируется представительным органом и является высшим органом исполнительной власти (Республика Мордовия, Удмуртская Республика).
   * Исполнительную власть непосредственно возглавляет коллегиальный орган, который формирует Правительство республики. Председатель Правительства входит в состав коллегиального органа в качестве заместителя его председателя (Государственный совет и Правительство Республики Дагестан).

## *Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации*

**Организация исполнительной власти в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах** менее разнообразна, чем в республиках. Исполнительная власть в этих субъектах реализуется администрацией (Правительством), руководство которой осуществляет на принципах единоначалия ее Глава (губернатор, глава администрации, мэр). Глава администрации - это высшее выборное административное должностное лицо, осуществляющее функции и полномочия главы исполнительной власти в системе исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Его взаимоотношение с администрацией (правительством) субъекта РФ могут быть представлены тремя основными моделями:

1. Глава администрации (губернатор) непосредственно осуществляет исполнительную власть, руководя прямо подчиненными ему отраслевыми и функциональными подразделениями администрации (Тюменская область, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.);
2. Глава администрации (губернатор) осуществляет исполнительную власть через формируемый им самостоятельный орган общей компетенции - правительство или администрацию субъекта Федерации. Этот орган может возглавляться должностным лицом, назначаемым губернатором (председатель Правительства, первый заместитель главы администрации, вице-губернатор) - Московская, Мурманская, Тульская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.
3. Глава администрации (губернатор) непосредственно возглавляет орган общей компетенции - Правительство или администрацию субъекта Федерации (Краснодарский, Ставропольский края, Липецкая, Саратовская области и др.). При этом Правительство и отраслевые органы исполнительной власти формируются губернатором, а контрольные функции законодательной власти существенно ограничены.

Глава исполнительной власти (губернатор, глава администрации) по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ. В его компетенцию входит:

* определение в соответствии с Уставом субъекта РФ внутренней политики по вопросам исключительных полномочий субъекта Федерации;
* представительство интересов субъекта Федерации в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти и в отношениях с другими субъектами РФ;
* разработка и представление на утверждение законодательного органа субъекта Федерации бюджета, обеспечение его исполнения;
* согласование решений об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральных министров и ведомств, назначении их руководителей;
* утверждение структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации, назначение и освобождение от должности руководителей отраслевых и территориальных органов субъектов Федерации и др.

В систему органов государственной администрации субъектов РФ, руководимую главой исполнительной власти (Президентом республики, председателем Правительства, главой администрации, губернатором) могут входить:

* органы исполнительной власти общей компетенции - Правительство или Администрация (за исключением некоторых субъектов Федерации). Заместители главы Правительства или администрации являются, как правило, руководителями ключевых ведомств субъекта Федерации либо курируют деятельность нескольких ведомств. В состав Правительства могут входить Президент республики (Республика Коми) либо губернатор и вице-губернатор (Вологодская область);
* государственная администрация субъекта Федерации, включающая органы исполнительной власти специальной компетенции: в республиках и ряде краев и областей - министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты и т.д. В иных субъектах - комитеты, департаменты, управления, отделы. Они могут быть двух видов:
  + органы совместного подчинения, входящие в систему федеральной государственной администрации и одновременно подчиняющиеся главе исполнительной власти субъекта Федерации (органы внутренних дел, финансов, управления государственным имуществом, социальной защиты населения);
  + органы государственной администрации субъекта Федерации, строящие свои отношения с федеральными органами исполнительной власти на основе методических рекомендаций и соглашений (органы образования, здравоохранения, культуры и т.д.);
* территориальные органы исполнительной власти субъекта Федерации общей или специальной компетенции. Территориальные органы общей компетенции (префекты, управляющие и т.д.) осуществляют исполнительную власть на территории округов (префектур), объединяющих несколько административно-территориальных единиц (районов в городе, районов и городов). Главы округов (префектур) по должности входят в состав правительства субъекта Федерации (Москва, Ленинградская область). Деконцентрация исполнительной власти субъекта Федерации имеет свои особенности в Свердловской области, где администрация управленческих округов имеет статус территориальных межотраслевых органов государственной власти и координирует на своей территории деятельность ведомств субъекта Федерации. Все эти органы создаются не как органы административно-территориальных единиц, а как органы субъекта РФ на местах. К органам специальной компетенции относятся территориальные органы в городах и районах, представляющие отраслевые и межотраслевые ведомства субъекта РФ (Краснодарский край и др.);
* местные государственные органы субъектов Федерации общей компетенции в первичных административно-территориальных единицах, в тех, на которые непосредственно делится территория субъекта (Башкортостан, Татарстан, Удмуртия и др.). В этих случаях главы местной государственной администрации либо назначаются Президентом, губернатором, либо избираются непосредственно населением. В соответствии с Законом "О местных органах государственной власти" 1994 г. Республики Саха (Якутия) главы местных администраций улуса, (района) и городов республиканского подчинения подлежат утверждению Президентом республики. Президент республики вправе отрешать глав местных органов исполнительной власти от должности и привлекать к административной ответственности.

Таким образом, наличие единой вертикали исполнительной власти в РФ не исключает разнообразие вариантов организации исполнительной власти в субъектах Федерации. Они отражают специфику деятельности государственной администрации субъектов РФ и по своему разнообразию превосходят варианты организаций других органов государственной власти в этих субъектах. Это многообразие нередко приводит к ряду несоответствий конституционному принципу разделения властей.

В связи с вступлением в силу Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации" 1999 г. происходит определенная унификация органов исполнительной власти во всех субъектах РФ. Нормы этого Закона содержат требования о том, чтобы в каждом субъекте РФ была установлена система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Одновременно Конституциями (уставами) субъектов РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица, являющегося руководителем высшего органа исполнительной власти. Наименование такой должности и высшего исполнительного органа государственной власти определяется Конституциями (уставами) субъектов РФ.

Высшее должностное лицо (руководители высшего исполнительного органа) субъекта РФ избирается гражданами, проживающими на территории данного субъекта РФ либо в особо оговариваемых случаях специально созываемым собранием представителей. Оно избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на эту должность более двух сроков подряд. Оно не может быть одновременно депутатом законодательного органа государственной власти субъекта РФ, но может участвовать в его работе с правом совещательного голоса, требовать созыва его внеочередного заседания. Законодательный орган вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации, которое влечет его отставку. В полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) входит формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта Федерации. В случае приостановления Президентом РФ действия акта высшего должностного лица субъекта Федерации оно вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии его акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.