Министерство общего и профессионального образования РФ

**Новокузнецкий филиал**

###### Кемеровского государственного университета

**Юридический факультет**

## студент группы ЮСП-992

### ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

##### «Органы исполнительной власти состав, полномочия, функции»

Руководитель:

ст. преподаватель

г. Новокузнецк

2001 г.

ПЛАН

1. **Понятие органов исполнительной власти.**
2. **Виды органов исполнительной власти (критерии):**
   1. Органы исполнительной власти по территориальному масштабу деятельности;
   2. Органы исполнительной власти по порядку образования;
   3. Органы исполнительной власти по характеру компетенции;
   4. Органы исполнительной власти по порядку разрешения подведомственных вопросов;
   5. Органы исполнительной власти по способу их создания;
   6. Организационно-правовые формы органов исполнительной власти.
3. **Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти:**
   1. Самостоятельность органов исполнительной власти;
   2. Единство системы органов исполнительной власти;
   3. Федерализм;
   4. Законность;
   5. Принцип экономичности;
   6. Сочетание централизации и децентрализации;
   7. Народовластие, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, ответственность.
4. Центральные органы исполнительной власти Российской Федерации:
5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:
   1. Органы исполнительной власти в республиках, входящих в состав Российской Федерации;
   2. Органы исполнительной власти в территориальных субъектах РФ;
   3. Особенности организации исполнительной власти в городах федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург).
6. **Заключение.**

**Понятие органов исполнительной власти.**

Очевидно, что если речь идет об исполнительной власти, о государственной деятельности по её практической реализации, неизбежен вопрос о том, какому именно государственно-властному механизму, построенному на началах разделения властей, поручается такого рода деятельность. До того как Конституция РФ 1993 г. установила, что государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст.10 Конституции РФ), данный вопрос решался достаточно просто: на различных уровнях государственной организации была построена и соответствующим образом функционировала **система органов государственного управления.** Она полностью соответствовала одному из ведущих проявлений государственной власти, а именно - **государственно-управленческой** или **исполнительно-распорядительной деятельности,** осуществляемой наряду с законодательной и судебной.

Соответственно органы государственного управления в центре и на местах являлись основными субъектами административного права или же носителями административной правосубъектности. Иначе говоря, государственное управление как самостоятельный вид деятельности государства по реализации своих задач и функций имело специального, конституционно закреплённого субъекта.

Конституция РФ 1993 г. вместо термина "государственное управление" ввела в оборот понятие "исполнительная власть". И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление, как о самой исполнительной власти, так и о реализующих её органах. Так, ст.77 Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.[[1]](#footnote-1)

Что касается, например, республик, входящих в состав РФ, то они самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти (ст.60 Конституции Республики Бурятия), включающую и органы исполнительной власти. Так, в ст.116 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики - Правительство - является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. В некоторых случаях данные позиции конкретизируются. Так, ст.63 Конституции Республики Карелия возлагает осуществление исполнительно-распорядительных функций на главу исполнительной власти (т.е. на Председателя Правительства) и органы государственного управления (министерства, государственные комитеты и другие ведомства, должностных лиц).

В уставах краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов. Так, в соответствии со ст.107 Устава Курганской области исполнительным и распорядительным органом государственной власти является администрация (правительство) области.

Действующее российское законодательство, наряду с широким использованием термина "органы исполнительной власти", часто содержит упоминания об "исполнительных органах"[[2]](#footnote-2), о "государственных органах управления"[[3]](#footnote-3). А Указ Президента РФ "О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти" ст17 марта 1997 г.[[4]](#footnote-4) характеризует субъекты исполнительной власти как "органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление".

Очевидно, что во всех случаях речь идёт об одном и том же, а именно – о **субъектном** выражении исполнительной власти, т.е. о тех государственных органах, в чью компетенцию входит практическая реализация её задач, функций и полномочий. Используя современную конституционную терминологию, мы говорим в подобном смысле о **субъектах исполнительной власти** или же, что по своей сути адекватно – **об органах исполнительной власти.** Налицо тождественность понятий «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти».

Действующее законодательство, опирающееся на новую Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида государственной деятельности, который в наши дни предназначен для осуществления в различных сферах нашей жизни исполнительной власти. В силу этого, говоря об органах исполнительной власти, мы подразумеваем (несмотря на их новое название) органы государства, осуществляющие от его имени **государственно-управленческую** деятельность. Значит, есть все необходимые основания для того, чтобы не забывать о том, что они являются органами государственного управления. В то же время возможно использование и такого собирательного термина, как **исполнительные органы** для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности.

При этом, однако, следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных предприятий и учреждений, а также общественных объединений. Естественно, что в подобных случаях имеют место соответствующие особенности.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем.

1. По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. Подобное ограничительное их понимание приводит к необоснованному выводу о том, что якобы органы исполнительной власти функционируют только на уровне РФ и её субъектов. Опровержение такого вывода содержится как в федеральном законодательстве, так и, в особенности, в законодательстве субъектов Федерации (например, нормы о территориальных и местных исполнительных органах). В то же время Конституция РФ не содержит нормы, по содержанию которых можно было бы судить о том, какие именно государственные органы являются субъектами исполнительной власти. А по смыслу ст.10 Конституции исполнительную власть в стране осуществляет только Правительство РФ, что вообще снимает вопрос об иных органах исполнительной власти, которые, тем не менее, фактически существуют. Наконец нельзя не учитывать отсутствие федерального закона об исполнительной власти и её организации, что пока приводит к тому, что лишь на федеральном уровне определяется система и структура органов исполнительной власти. Что же касается дальнейших уровней государственно-управленческой деятельности, то их организационные формы (т.е. органы управления) отличаются крайним разнообразием и отсутствием должной упорядоченности. Это даёт основания рассматривать в их качестве любые организационно-правовые формы проявления государственно-управленческой деятельности, т.е. характеризовать их в качестве исполнительных органов.
2. Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особой функциональной нагрузкой, суть которой заключается в **практической реализации задач и функций исполнительной власти** в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Соответственно своему специфическому, т.е. исполнительному, назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.
3. Органы исполнительной власти являются носителями определённого объёма **государственно-властных** (юридически-властных) полномочий. Эти полномочия выражаются, прежде всего, в издании исполнительными органами **правовых актов** в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т.е. внесудебного, принуждения). Наличие определённого объёма юридически-властных полномочий, выражаемых вовне, т.е. за пределами данного органа, - наиболее существенный элемент **компетенции** органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны они **подзаконны,** ибо предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно-юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

1. Исполнительные органы представляют собой разновидность **государственных организаций,** в числе которых действуют также государственные учреждения и предприятия. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

Сейчас предполагается ещё более чётко разграничить функции собственно управления и функции оказания **государственных услуг,** которыми должны заниматься не органы исполнительной власти, а государственные учреждения, работающие как правило, на началах самоокупаемости. Данная позиция наглядно свидетельствует о том, что в отличие от органов исполнительной власти подобные образования непосредственно от имени государства не выступают, что и лишает их возможности юридически властвовать вовне (государственная власть и самоокупаемость - не тождественные категории).

На существующих сейчас государственных предприятиях и в государственных учреждениях так же в определённом объёме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях "самоорганизации", т.е. в интересах нормальной работы предприятия, учреждения. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают ограниченными юридически-властными возможностями (например, ректор ВУЗа).

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных организаций, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций. Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

1. Исполнительные органы также представляют собой определённые трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определённой **организационной структуры.** Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую государственную должность государственной службы. Именно государственные служащие составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов).
2. Органы исполнительной власти обладают **оперативной самостоятельностью,** границы которой устанавливаются закреплённой за ними компетенцией; последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например, Правительства РФ), либо в нормах конституций и уставов субъектов РФ, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, обязанности, полномочия и ответственность.

В её рамках исполнительные органы совершают юридически значимые действия, Выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой (установление правил поведения), правоисполнительной (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительной (наблюдение за правильностью проведения в жизнь правовых норм) деятельности.

1. Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях **должностные лица,** сами по себе, естественно, исполнительными органами не являющиеся.
2. Каждый орган исполнительной власти имеет определённый для него действующим законодательством **территориальный масштаб** деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства РФ.
3. **Образование, организация** и **ликвидация** исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном действующим законодательством РФ и её субъектов, Президентом РФ, главами республик, входящих в состав РФ либо по представлению глав администрации краёв, областей и т.п. соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об административной правосубъектности органов исполнительной власти (исполнительных органов) или же органов государственного управления.

**Орган исполнительной власти** **- это структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.**

**Виды органов исполнительной власти.**

**Система** органов исполнительной власти весьма многообразна. Огромная территория страны, 89 различных по многим факторам субъектов РФ (экономические, социальные, географические условия регионов и территорий и т.п.) - всё это неизбежно сказывается на решении организационных проблем, связанных с построением такой системы государственного управления хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, каковая могла бы с наибольшей эффективностью способствовать реформированию жизни России.

**Критерии**, в соответствии с которыми действующие органы исполнительной власти могут быть разбиты на определённые классификационные группы, различны. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов. Поэтому предлагается наиболее значительная, т.е. имеющая принципиальное значение, их классификация.

1. Исходя из **федеративного государственного устройства** РФ, на первый план выдвигается **территориальный масштаб** деятельности исполнительных органов. В соответствии с данным критерием из единой системы выделяются:
   1. федеральные органы исполнительной власти;
   2. органы исполнительной власти субъектов РФ;

Последняя группа наиболее разнообразна, так как включает в свой состав соответствующие органы республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Территориальный масштаб деятельности имеет и ряд иных организационно-правовых выражений как применительно к федеральным органам исполнительной власти, так и к аналогичным органам субъектов Федерации. Так, федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы (управления, уполномоченные и т.п.), действующие на территории субъектов Федерации, но не входящие в систему исполнительных органов республик, краёв, областей и т.п. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межтерриториальные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов Федерации (например, органы военного управления).

Органы исполнительной власти субъектов РФ по своей организационной сути также можно характеризовать как территориальные, так как их компетенция ограниченна территорией данного субъекта. Однако, учитывая, что в составе этих субъектов есть государства (республики) и административно-территориальные единицы (т.е. собственно территории), для их общей характеристики стал всё чаще использоваться термин региональное управление.

В качестве одного из проявлений территориального принципа построения системы органов исполнительной власти иногда называют образование местных исполнительных органов. Однако ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержит никаких упоминаний такого рода органах. Даже территориальные органы, которые образуются федеральными органами исполнительной власти в субъектах Федерации, подобным образом не характеризуются.

Тем не менее в ряде конституций республик, входящих в состав РФ, прямо предусматриваются **органы местной государственной власти и управления,** т.е. исполнительные и распорядительные органы (конституции республик Ингушетия, Кабардино-Балкария, Коми, Татарстан, Адыгея, Башкортостан, Хакасия). Например, в ст. 94 Конституции Республики Коми записано: местная администрация – орган исполнительной власти, непосредственно осуществляющий государственное управление; она входит в систему исполнительной власти республики. Статья 108 Конституции Республики Башкортостан предусматривает два вида местной власти: местное государственное управление (в районах и городах) и местное самоуправление. В других случаях это одновременно органы исполнительной власти и местного самоуправления (г. Москва).

Так или иначе, но в подобных случаях налицо стремление прежде всего республик обеспечить входящие в их состав административно-территориальные единицы соответствующими звеньями исполнительной власти.

Однозначного решения вопроса о судьбе такого рода органов пока не предложено, в силу чего в ряде случаев в систему органов исполнительной власти включаются исполнительные органы системы местного самоуправления. Между тем органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) и федеральным законодательством не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, конструировать местные органы исполнительной власти на базе существующих исполнительных органов местного самоуправления невозможно.

1. Исходя из установленного **порядка образования** органов исполнительной власти, выделяются:
   1. исполнительные органы, формирование которых в соответствии с пунктом «г» ст. 71 Конституции РФ отнесено к **ведению РФ.** Имеются в виду федеральные органы исполнительной власти.

На федеральном уровне все основные вопросы образования органов исполнительной власти сконцентрированы в руках Президента РФ. Указом Президента «О системе федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 г. установлено, что создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства РФ.[[5]](#footnote-5)

Кроме того, на федеральном уровне решаются вопросы образования федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий в субъектах Федерации **территориальных органов** и назначения соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ);

* 1. исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 43 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краёв, областей и т.п. отнесено к **ведению субъектов РФ** (ст. 63 Конституции Республики Бурятия; ст. 22 Устава (Основного закона) Оренбургской области).

На республиканском уровне порядок образования органов исполнительной власти в деталях различен. Решающую роль здесь играют высшие должностные лица республик главы государств, президенты – главы исполнительной власти (ст. 54 Конституции Республики Ингушетия; ст. 85 Конституции Республики Коми).

В краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах порядок примерно такой же. Так, губернатор Ставропольского края формирует исполнительный орган – Правительство края, являясь одновременно его председателем (ст. 63 Устава – Основного закона Ставропольского края); глава администрации Читинской области формирует аппарат областной администрации (ст. 38 Устава – Основного закона Читинской области) и т.п. В ведении московских властей (мэрия, правительство) находится формирование органов исполнительной власти – отраслевых и функциональных органов городской администрации (ст. 52, 54 Устава – Основного закона г. Москвы).

1. Органы исполнительной власти можно различать и **по характеру компетенции.** С этих позиций выделяются:
   1. органы исполнительной власти **общей** компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга объектов по вопросам основным их деятельности. Это – Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав РФ, а так же правительства (администрации), созданные в некоторых краях, областях, городах федерального значения, автономные области, автономных округах. Во многих случаях на территориальном и региональном уровнях ими руководят губернаторы;
   2. органы исполнительной власти **отраслевой** компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении полученных им сфер отраслевой деятельности. Как правило, это - федеральные и республиканские **министерства,** иные отраслевые исполнительные органы;
   3. органы исполнительной власти **межотраслевой** компетенции, которые по порученной им сфере деятельности координируют деятельность иных исполнительных органов. Как правило, это – **государственные комитеты, федеральные комиссии,** а так же аналогичные органы субъектов Федерации (например, государственные комитеты в республиках);
   4. органы исполнительной власти **специальной** компетенции, которые осуществляют различного рода регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах управленческой деятельности (например, федеральные надзоры).
2. **По порядку разрешения подведомственных вопросов** различаются **коллегиальные и единоначальные** органы исполнительной власти. К числу первых относятся правительства, государственные комитеты, федеральные комиссии, а также администрации субъектов РФ, если это прямо зафиксировано в их статусе.

Так, наиболее важные вопросы глава администрации Архангельской области выносит на рассмотрение на возглавляемого им консультативного органа – совета администрации области. Члены совета назначаются главой администрации (ст. 27 Устава Архангельской области). А Уставом Псковской области предусмотрено образование коллегии администрации области (ст.40).

Вопросы здесь решаются по принципу большинства голосов. Единоначальными являются, как правило, все остальные исполнительные органы, прежде всего министерства. Единоначально может действовать и соответствующая администрация. Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения ведущих вопросов. Для этих целей в министерствах, например, создаются **коллегии,** различного рода консультативные и иные советы.

1. В качестве критерия классификации исполнительных органов используется также **способ их создания.** С таких позиций можно различать:
   1. исполнительные органы, **образуемые в установленном порядке.** Таких органов большинство как на уровне РФ, так и её субъектов (например, образование министерств и иных исполнительных органов главами государств или главами исполнительной власти);
   2. в отдельных случаях используется способ **избрания.** Однако он не распространяется на тот или иной исполнительный орган, а относится к тем должностным лицам, которые возглавляют соответствующий исполнительный орган. Так, избирается Председатель Правительства Республики Хакасия (ст.89 Конституции Республики Хакасия); избираются главы администраций субъектов РФ, не являющихся республиками (например, мэр г. Москвы); избираются президенты республик, являющиеся главами исполнительной власти (например, ст. 71 Конституции Республики Бурятия).
2. Разнообразны организационно-правовые формы органов исполнительной власти. Здесь довольно много различных модификаций, очень часто происходят изменения, в силу чего устойчивым данный вид классификации признать не представляется возможным. Тем не менее, по данному критерию сейчас доступны для выделения:
   1. правительства (РФ, входящих в её состав республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);
   2. министерства (федеральные, республиканские);
   3. государственные комитеты (федеральные и республиканские);
   4. федеральные комиссии, российские агентства, федеральные службы, федеральные надзоры (только на федеральном уровне);
   5. администрации или мэрии (в субъектах федерации, не являющимися республиками);
   6. департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы, структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации (см., например, ст. 69 Устава – Основного закона Тамбовской области).

**Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.**

**Принципы,** на базе которых строится и функционирует система органов исполнительной власти, предопределяется современными особенностями организации государственной власти РФ, закреплёнными в её Конституции 1993 г.

Тем не менее, используя конституционную базу в качестве исходной, можно рассмотреть проблему основных принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти с позиций их соотношения с субъектами иных ветвей единой государственной власти, федерализма, законности, ответственности.

1. **Самостоятельность органов исполнительной власти.**

Основополагающее значение для исполнительной власти в её современном виде имеет то, что в соответствии со ст. 10 Конституции РФ она представляет собой оснащённую необходимыми атрибутами ветвь единой по своей государственно-правовой сути государственной власти. При этом главное, принципиальное состоит в том, что в рамках разделения властей органы исполнительной власти (равно как законодательные и судебные) **самостоятельны.** Данный принцип выражается прежде всего в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной власти, имеют собственное функционально-компетенционное выражение, позволяющее им действовать, выражая исполнительство в качестве своей особой функции, вторжение в которую для других государственных органов недопустимо. Конечно, речь не может идти об их полной самостоятельности. Последняя относительна, ибо, с одной стороны, органы исполнительной власти на всех уровнях государственной организации РФ создаются именно для того, чтобы обеспечивать **организацию** исполнения волеизъявлений субъектов законодательной (представительной) власти. С другой стороны, они находятся под соответствующим контрольно-надзорным воздействием со стороны органов судебной власти.

С этих позиций очевидно, что осуществление государственной власти на основе её разделения не может и не должно быть абсолютизировано, что неизбежно привело бы к полной независимости её ветвей, т.е. фактически к вторжению одной ветви власти в сферу другой. Поэтому самостоятельность органов исполнительной власти - первый принцип их совместного бытия. Как следствие его - необходимость тесного взаимодействия исполнительной ветви власти с её другими ветвями.

К этому следует добавить некоторые особенности проявления самостоятельности органов исполнительной власти. Имеется в виду, прежде всего значительный объём **президентского влияния** на организацию и деятельность этих органов, а также недостаточно развитый **институт парламентского контроля** за ними.

1. **Единство системы органов исполнительной власти.**

Одним из принципов современной организации и деятельности органов исполнительной власти является то, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и её субъектов они образуют **единую систему исполнительной власти в РФ** (ст. 77 Конституции РФ). Из этого вытекает, что система органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается ими **самостоятельно** в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. На подобной же основе формируется и аппарат федеральной исполнительной власти.

Единство системы исполнительной власти органически перерастает в **единство системы органов исполнительной власти** в общегосударственном масштабе. Оно связывает воедино по целевому назначению и по соотношению с иными органами государственной власти федеральные органы исполнительной власти с исполнительными органами любого иного внутригосударственного уровня. Но это единство не носит на себе отпечаток административной подчинённости как цементирующего всю систему начала, хотя, разумеется, изолировать одного звена системы от других исключается.

Практика пока ещё даёт примеры отхода от требований данного принципа, выражающиеся в известной "самостийности" мест, что следует оценивать в первую очередь как неумение правильно использовать широкую оперативную самостоятельность, каковая предоставлена каждому звену единой по своей сути системы исполнительных органов, равно как и следствие незавершённости законодательного процесса.

Именно в силу этого особую актуальность в современных условиях приобрела проблема конкретизации конституционного понятия единой системы исполнительной власти в РФ. Иначе говоря, речь идет о законе, посвященном системе и механизму исполнительной власти в стране.

1. **Федерализм** в его новом качестве несомненный принцип организации и деятельности органов исполнительной власти. Его исходные начала были заложены ещё Федеративным договором, а затем нашли своё закрепление в Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ. Как известно, федеративное устройство России основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов, равноправии и самоопределении народов. Соответственно конституционно определён круг вопросов, отнесённых к ведению РФ (ст. 71 Конституции РФ), одновременно были определены предметы ведения, отнесённые к совместному ведению РФ и её субъектов (ст. 72 Конституции РФ), включающие, в частности, установление общих принципов организации системы органов исполнительной власти. Вне названых пределов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Субъекты РФ в своих конституциях и уставах закрепили предметы ведения, относящиеся к их собственной компетенции, в числе которых определение системы органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности (например, см. ст. 53 Конституции Республики Адыгея). В отдельных случаях эти вопросы адресно отнесены к компетенции высших представительных и законодательных органов государственной власти республик (в Республике Марий Эл порядок организации и деятельности республиканских органов управления определяется в соответствии со ст. 73 её Конституции, Государственным Собранием Республики).

По Уставу Архангельской области вне пределов ведения федеральных органов, а также совместного ведения этих органов и органов области исполнительные органы государственной власти области обладают на своей территории всей полнотой власти (ст. 7). При этом областное собрание утверждает схему управления областью по представлению главы администрации области и т.п.

Принцип федерализма выражается также в том, что вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и её субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. На территории субъектов РФ могут создаваться территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Взаимоотношения с ними осуществляются на основе сотрудничества и координации действий.

Споры по вопросам совместного ведения между органами исполнительной власти субъектов РФ и соответствующими органами РФ разрешаются посредством согласительных процедур, а при не достижении согласия - в судебном порядке.

Принцип федерализма постоянно получает новые формы. Так, в последние годы было заключено множество договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и некоторыми республиками (например, Татарстан, Саха-Якутия, Башкортостан), а также между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации (например, Свердловской, Калининградской областей). Соответственно создаётся сбалансированная система взаимных прав и ответственности федерального и регионального уровней. Это, в частности, направлено на то, чтобы: функции, отнесённые к ведению Российской Федерации, осуществлялись только федеральными органами; в сфере совместных предметов ведения федеральный центр осуществлял преимущественно регулирующие, координирующие и контрольные функции; в этой же сфере шире использовалась политика дифференцированного делегирования исполнительно-распорядительных функций органам субъектов Федерации под их полную ответственность.

1. **Законность** - один из ведущих принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. Свои исходные начала он берёт из Конституции РФ, федеральных законов, конституций и уставов субъектов РФ и их законодательства (см., например, ст. 15, 75 Конституции РФ).
2. Для организации и деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеет также принцип **экономичности.** Его значимость определяется тем, что механизм реализации исполнительной власти крайне многоструктурен и оснащён, мягко говоря, значительным количеством служащих (чиновников), выполняющих повседневно его функции. При этом необходимо учитывать, что расходы на содержание такого механизма, будучи по своей природе непроизводительным, отягощают государственный и региональный бюджеты. В силу этого постоянно осуществляется организационно-правовые меры, направленные на обеспечение экономии в расходовании государственных средств в сфере управления.
3. В настоящее время ранее стоящий во главе угла принцип **сочетания централизации и децентрализации** может быть понят через содержание принципа федерализма; принцип "двойного подчинения", и ранее бывший весьма специфическим, сейчас утратил свои чётко выраженные формы. Иного рода принципы своё прямое отношение имеют к отдельным проявлениям исполнительной власти (например, эффективность управления, линейные и функциональные начала и т.п.), а потому и не раскрываются в качестве основополагающих.
4. В числе действующих принципов называются также: **народовластие; гласность; обеспечение прав и свобод человека и гражданина; ответственность.** Сущность этих принципов, равно как и социально-юридическая значимость, очевидны.

Рассмотрев понятие, виды и принципы деятельности органов исполнительной власти, можно перейти к анализу их действующей системы.[[6]](#footnote-6)

Центральные органы исполнительной власти Российской Федерации.

**Принципы построения системы органов**

**исполнительной власти Российской Федерации.**

Под системой органов исполнительной власти понимается их совокупность и система взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними. Система органов отражает разделение предметов ведения и полномочий в организации самой исполнительной власти в осуществлении её функций множеством субъектов. Своеобразие решения разделения предметов ведения и полномочий в системе исполнительной власти Российской Федерации заключается в том, что на него оказывает непосредственное влияние федеративное устройство Российского государства.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении членов Российской Федерации (ст.5 Конституции Российской Федерации).

Система органов исполнительной власти в Российской Федерации строится и функционирует на основе принципов федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности. Эти принципы вытекают из Конституции Российской Федерации.

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;

В)органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации — республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст.77 Конституции Российской Федерации). Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации, в силу особенностей, присущих статусу Российской Федерации и её субъектов, представляют собой относительно самостоятельные системы.

В юридическом аспекте принцип федерализма проявляется в том, что, во-первых, компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются прежде всего на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами; во-вторых, Конституция Российской Федерации регламентирует соотношение правовых актов органов государственной власти и её субъектов. В главном концепция сводится к тому, что законные акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для аналогичных органов субъектов Российской Федерации; законные акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти; в-третьих, одной из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской федерации становится административный договор. Он используется в качестве элемента механизма реализации принципа федерализма прежде всего в сфере функционирования исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий (ст.78 Конституции Российской Федерации).

Принцип сочетания централизации и децентрализации тесно связан с принципом федерализма, но нетождествен ему. Нетождествен потому, что сочетание этих его элементов может иметь место на различных уровнях и не обязательно сопутствует только федеральному устройству. Указанный принцип оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. Централизация вытекает из единства этой системы, обусловленного наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Централизованное осуществление исполнительной власти может сосредотачиваться в руках федеральных органов и субъектов Российской Федерации в пределах, определённых законодательством. В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется по предметам ведения Российской Федерации, она несколько ослабляется в отношении предметов совместного ведения. За пределами этих видов ведения, как известно, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст.73 Конституции Российской Федерации). В последнем случае соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти определяется субъектами Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что одно из трудно преодолимых, требующих к себе постоянного внимания, противоречий в функционировании исполнительной власти связано со сферой совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Данное противоречие не может быть разрешено однажды и навсегда. Постоянной должна быть задача его ослабления и учёта в правотворчестве и правоприменении. Это тем более важно, что совместное ведение не означает, что по образующим его вопросам принимаются совместные решения органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов. Напротив, по общему правилу, решения на соответствующих уровнях принимаются органами в соответствии с законодательством, но самостоятельно.

Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом органов), которые он (они) должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. При этом отсутствует «расщепление» предметов ведения и полномочий по вертикали, что имеет место при совместном ведении. При децентрализации предметы ведения и полномочия как бы отторгаются, обретают высокую степень независимости от властных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти.

Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчинённому органу в целях удобства управления на основе приближения его к объектам. Например, федеральными органами исполнительной власти создаваемым ими территориальным органам. В этом случае децентрализация осуществляется в виде деконцентрации полномочий, смещение их от вышестоящего к нижестоящему органу. На осуществление деконцентрированных полномочий может серьёзным образом влиять вышестоящий орган. Создание подобных органов может служить организационно-правовым средством решения общефедеральных и территориальных задач на основе смещения тяжести управления на места, а также усиления взаимодействия между субъектами Российской Федерации, так и её совместного ведения с субъектами Российской Федерации.

Сочетание централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти позволяет реализовать её единство в многообразии.

Принцип законности проявляется прежде всего в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Данное требование относится также к конституциям и другим актам законодательства субъектов Российской Федерации.

Одним из важных аспектов принципа законности является обязательность строгого соблюдения положений Конституции Российской Федерации о соотношении актов органов государственной власти и её субъектов. Они сформулированы в ст.76. В частности, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и её совместного ведения с субъектами Российской Федерации, действует нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации.

**Полномочия Президента Российской Федерации в сфере функционирования системы**

**центральных органов исполнительной власти.**

Статус Президента Российской Федерации определён Конституцией Российской Федерации. Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Хотя Президент определяет внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, он не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти.

Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти. Эти полномочия относятся как к формированию организационной системы, так и содержанию её функционирования.

Президент Российской Федерации формирует Правительство Российской Федерации, обеспечивает его согласованное функционирование и взаимодействие с другими органами государственной власти. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандуюший вооружёнными силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Предусмотренное Конституцией Российской Федерации согласование Президентом с Государственной Думой назначение Председателя Правительства Российской Федерации имеет формально процедурный характер. Президент в конечном счёте может назначить на эту должность свою кандидатуру (см.п.4 ст.3). Президенту принадлежит право принимать или отклонять отставку Правительства Российской Федерации; определять внешнюю и внутреннюю политику, Президент тем самым оказывает законное влияние на различные стороны самого содержания деятельности Правительства Российской Федерации и всей системы исполнительной власти.

Именно этим обусловлена юридическая зависимость Правительства Российской Федерации от Президента. Она отчётливо проявляется в том, что Президент имеет право председательствовать на заседаниях правительства; его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (см.п.2 ст.90 Конституции Российской Федерации); он вправе отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (п.3 ст.115 Конституции Российской Федерации); указы Президента относятся к системе актов составляющих правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации (ст.113, п.«ж» ст.114 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, с точки зрения требований законности, Президент Российской Федерации не должен подменять органы исполнительной власти, представляющие собой самостоятельные звенья системы этой власти.

В создании условий для выполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий важную роль играет его Администрация. В её состав в качестве самостоятельных подразделений входят главные управления и другие структуры, занимающиеся вопросами общего и специального характера, связанными с реализацией Президентом его полномочий. Например, созданы Управление делами Президента Российской Федерации, Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации и др. Они действуют в соответствии с Положениями о них, утверждёнными Президентом Российской Федерации. Некоторые из них наделены достаточно широкими полномочиями, реализуемыми во вне. Например, Главное управление специальных программ осуществляет мобилизационную подготовку федеральных органов исполнительной власти и их аппаратов; координирует работу руководителей федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов по мобилизационной подготовке и т.п.

Структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти, закреплёнными в ст.114 Конституции Российской Федерации и конкретизированными в федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года. Для реализации этих полномочий создаются также другие федеральные органы, образующие в своей совокупности вместе с Правительством Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 года была установлена следующая структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации:

1. Правительство Российской Федерации.
2. Федеральные министерства:

* Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства;
* Министерство Российской Федерации по атомной энергии;
* Министерство внутренних дел Российской Федерации;
* Министерство государственного имущества Российской Федерации;
* Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
* Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств;
* Министерство здравоохранения Российской Федерации;
* Министерство иностранных дел Российской Федерации;
* Министерство культуры Российской Федерации;
* Министерство науки и технологий Российской Федерации;
* Министерство национальной политики Российской Федерации;
* Министерство обороны Российской Федерации;
* Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации;
* Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
* Министерство путей сообщения Российской Федерации;
* Министерство региональной политики Российской Федерации;
* Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;
* Министерство топлива и энергетики Российской Федерации;
* Министерство торговли Российской Федерации;
* Министерство транспорта Российской Федерации;
* Министерство труда и социального развития Российской Федерации;
* Министерство финансов Российской Федерации;
* Министерство экономики Российской Федерации;
* Министерство юстиции Российской Федерации;
* Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

1. Государственные комитеты Российской Федерации:

* Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам;
* Государственный комитет Российской Федерации по делам молодёжи;
* Государственный земельный комитет Российской Федерации;
* Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии;
* Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды;
* Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству;
* Государственный комитет Российской Федерации по печати;
* Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации;
* Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;
* Государственный комитет Российской Федерации по статистике;
* Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике;
* Государственный таможенный комитет Российской Федерации;
* Государственный комитет Российской Федерации физической культуре и туризму.

1. Федеральные комиссии России:

* Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг;
* Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации.

1. Федеральные службы России:

* Служба внешней разведки Российской Федерации;
* Федеральная авиационная служба России;
* Федеральная архивная служба России;
* Федеральная дорожная служба России;
* Федеральная служба геодезии и картографии России;
* Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации;
* Федеральная миграционная служба России;
* Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
* Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
* Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю;
* Федеральная служба лесного хозяйства России;
* Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации;
* Федеральная служба охраны Российской Федерации;
* Федеральная служба России по делам несостоятельности и финансовому оздоровлению;
* Федеральная пограничная служба Российской Федерации;
* Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию.

1. Российские агентства:

* Российское агентство по патентам и товарным знакам;
* Российское космическое агентство;
* Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации.

1. Федеральные надзоры России:

* Федеральный горный и промышленный надзор России;
* Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности.

VIII.Иные федеральные органы исполнительной власти:

* Управление делами Президента Российской Федерации;
* Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;
* Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;
* Комитет по конвенциальным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В пределах своих полномочий оно организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Они же, в свою очередь, подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Правительство Российской Федерации утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных не эти цели в федеральном бюджете. Устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов. Назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов власти. Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Оно вправе утверждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации:

* Организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
* Осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
* Обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и координирует деятельность её органов;
* Формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
* Реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

В сфере экономики:

* Осуществляет регулирование экономических процессов;
* Обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
* Прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных направлений экономики;
* Вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по её реализации;
* Осуществляет управление федеральной собственностью;
* Разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
* Осуществляет общее руководство таможенным делом;
* Принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
* Формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики:

* Обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
* Разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
* Представляет Государственной Думе отчёт об исполнении федерального бюджета;
* Разрабатывает и реализует налоговую политику;
* Обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
* Принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг
* Осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
* Осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;
* Руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
* Разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере:

* Обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
* Принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
* Разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
* Обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
* Принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
* Содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодёжной политики;
* Взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
* Разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования:

* Разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки науки;
* Обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
* Обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
* Обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды:

* Обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
* Принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
* Организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
* Координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:

* Участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества, государства;
* Осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
* Разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
* Осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации:

* Осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
* Организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
* Обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учётным специальностям;
* Обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
* Принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
* Руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений:

* Осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
* Обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
* В пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками договоров их обязательств;
* Отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами её территории;
* Осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство Российской Федерации осуществляет также иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое оно осуществляет посредством внесения законопроектов в Государственную Думу. Оно может также вносить в Государственную Думу в соответствии с её регламентом поправки к находящимся на её рассмотрении законопроектам. Члены Правительства Российской Федерации вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. Правительство представляет Государственной Думе федеральный бюджет и информирует её о ходе его исполнения.

В соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» Правительство разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и с Советом судей Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Оно осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует их взаимодействию, разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство вносит предложения президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации — Председателя Правительства Российской Федерации, 6 заместителей Председателя Правительства Российской Федерации (в том числе 2 первых заместителя) и федеральных министров.

Председатель правительства определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу; представляет правительство за пределами территории Российской Федерации; ведёт заседания правительства, обладая правом решающего голоса; подписывает акты правительства; представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности своих заместителей и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации; информирует президента о работе правительства.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации:

* Участвуют с правом решающего голоса в заседаниях правительства, в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации;
* Участвуют в подготовке постановлений и распоряжений правительства, обеспечивают их исполнение;
* Координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность;
* Предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесённые в правительство.

Федеральные министры:

* Участвуют с правом решающего голоса в заседаниях правительства;
* Принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений правительства, обеспечивают их исполнение;
* Принимают участие в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации;
* Обладают установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы. Федеральные министры подотчётны Правительству Российской Федерации, а по вопросам, отнесённым Конституцией Российской Федерации, федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, и президенту.

В деятельности правительства наравне с федеральными министрами полноправно участвуют руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, избранных руководителями межрегиональных ассоциаций: Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Центральная Россия», Ассоциации экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации, Ассоциации экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации, Ассоциации «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжья Российской Федерации, Ассоциации социально-экономического сотрудничества республик, краёв и областей Северного Кавказа, Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации, Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья. В обсуждении и выработке решений наравне с членами правительства участвуют также Председатель Центрального Банка Российской Федерации и президент Российской академии наук.

Правовыми формами осуществления правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации.

Президиум и Аппарат Правительства

Российской Федерации.

Для решения оперативных вопросов правительство по предложению председателя правительства может образовать Президиум Правительства. Заседания президиума проводятся по мере необходимости. Решения принимаются большинством голосов от общего числа членов президиума и не могут противоречить решениям, принятым на заседаниях правительства. Правительство же, может отменить любое решение президиума. На заседаниях президиума рассматриваются любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности правительства, в том числе предварительно — принципиальные вопросы, вносимые на заседания правительства, и принимаются решения, за исключением тех, которые принимаются исключительно на заседаниях правительства. В случае рассмотрения президиумом проектов актов нормативного характера на заседание приглашается министр юстиции.

В обеспечении деятельности Правительства Российской Федерации важную роль играет его аппарат, в своей работе он руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», другими федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Регламентом Правительства и положением об Аппарате Правительства. Аппарат правительства работает под руководством председателя правительства и возглавляется Руководителем Аппарата правительства. Аппарат правительства взаимодействует с Администрацией Президента Российской Федерации, аппаратами палат Федерального Собрания Российской Федерации и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий правительства.

Руководитель аппарата правительства назначается на должность и освобождается от должности президентом по представления председателя правительства.

Руководитель аппарата:

* Организует деятельность аппарата и несёт ответственность за выполнение возложенных на аппарат функций;
* Формирует в установленном порядке проекты плана заседаний правительства на очередной период и повестки заседаний правительства;
* Издаёт приказы и даёт поручения по вопросам работы аппарата;
* Совместно с руководителем администрации президента утверждает план ежегодной полготовки государственных служащих федеральной государственной службы;
* Решает вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в аппарате правительства;
* Имеет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Заместители руководителя аппарата правительства в соответствии с распределением обязанностей между ними координируют и контролируют работу соответствующих подразделений аппарата правительства, организуют подготовку решений правительства, а также материалов к заседаниям правительства и его президиума.

Организационная структура аппарата правительства включает в себя руководство аппарата и подразделения аппарата — департаменты, управления и секретариаты председателя правительства и его заместителей. В составе департаментов и управлений создаются отделы. В аппарате правительства могут образовываться также самостоятельные отделы, полномочия которых и рассматриваемые ими вопросы устанавливаются руководителем аппарата. Структурные подразделения аппарата правительства осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии между собой.

Федеральные органы исполнительной власти.

Федеральные министерства, государственные комитеты. При очевидном несовершенстве законодательства относительно дифференциации министерств и государственных комитетов их положение характеризуется некоторыми общими чертами:

1. Перечень устанавливается Президентом Российской Федерации;
2. Они относятся к центральным органам исполнительной власти и действуют в пределах своей компетенции в масштабе Российской Федерации;
3. Большинство этих органов работает под непосредственным руководством Правительства Российской Федерации;
4. Министры, председатели государственных комитетов назначаются Президентом Российской Федерации;
5. Положение о каждом федеральном министерстве, государственном комитете утверждается Президентом или по его поручению Правительством Российской Федерации;
6. Министерства и государственные комитеты пользуются самостоятельностью во взаимоотношениях с соответствующими органами других ветвей власти, правительством, между собой, однопрофильными нижестоящими органами.

Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 года №66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что государственные комитеты Российской Федерации обладают равным статусом. Но это в полной мере относится к статусу, во-первых, федеральных министерств, во-вторых, федеральных министерств и государственных комитетов. При этом равенство статуса не исключает различий в объёме и характере конкретных полномочий отдельных министерств и государственных комитетов, определяемых особенностями выполняемых ими задач и функций.

Однако федеральные министерства и государственные комитеты — это конкретные разновидности государственных органов, их правовой статус наряду с общими включает и специфические моменты, главным образом организационно-правового характера.

Федеральные министерства являются единоначальными органами. Они возглавляются министрами, которые по должности входят в состав Правительства и обладают решающими полномочиями по всем вопросам компетенции возглавляемых ими министерств.

В федеральном министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, а также других руководящих работников системы министерства. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в её состав по должности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы деятельности министерства и принимает соответствующие решения большинством её членов в форме постановлений. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между коллегией и министром министр проводит в жизнь своё решение. Вместе с тем докладывает о разногласиях, в зависимости от формы подчинения министерства, Президенту и Правительству Российской Федерации, либо лишь Правительству, если оно находится только в его прямом подчинении. Члены коллегии вправе сообщить этим лицам своё особое мнение по принятому решению.

Министр издаёт приказы и инструкции, даёт указания по вопросам деятельности министерства и подведомственных организаций.

Юридические особенности функций и полномочий федеральных министерств определяются, во-первых, прежде всего, тем, является ли министерство органом отраслевого или межотраслевого управления; во-вторых, спецификой порученных им сфер и отраслей. Министерства межотраслевой компетенции осуществляют преимущественно функции координации и регулирования, а также решают конкретные вопросы в порядке реализации данной функции.

Министерства отраслевой компетенции осуществляют разноплановые функции, «привязанные» к функционированию и развитию соответствующей отрасли. Они участвуют в формировании государственной политики, а также обеспечивают её проведение в отрасли; разрабатывают и реализуют федеральные целевые и отраслевые программы по развитию отрасли; выступают государственными заказчиками продукции, используемой в отрасли и т.д.

Вместе с тем каждое отраслевое министерство выполняет разнообразные задачи и функции соответствующего отраслевого профиля.

Государственные комитеты по определению должны быть и многие из них действительно являются коллегиальными органами. Государственный комитет возглавляется его председателем, который по должности не входит в состав Правительства. Только в тех случаях, когда статус комитета приравнивается к статусу федерального министерства, а его председателя — к статусу министра, председатель входит в состав Правительства.

Наряду с решающим коллегиальным органом в государственном комитете образуется коллегия в составе председателя комитета (председатель коллегии), его заместителей, руководящих работников комитета и подведомственных ему организаций.

В положениях о такого рода государственных комитетах дифференцируется компетенция комитета как коллегиального органа, его председателя, коллегии, в том числе и правовые формы их решений. Чаще всего комитеты принимают по вопросам своей компетенции постановления, а их председатели — приказы, инструкции, дают указания. Постановления являются межведомственными актами, а акты председателя издаются по внутриведомственным вопросам.

Государственные комитеты, являющиеся единоначальными органами, строятся обычно по модели министерств.

Федеральные ведомства (комитеты, службы и т.д.). Помимо министерств и государственных комитетов к федеральным органам исполнительной власти относятся ведомства в их разнообразных формах — комитеты, службы, агентства. Правовое положение их большинства также имеет общие черты. Перечень ведомств утверждается Президентом Российской Федерации. Он же образует их и утверждает положения о них, либо поручает решение данного вопроса Правительству. Руководители ведомств назначаются на должность и освобождаются Президентом, как правило, не входят по должности в состав Правительства.

Ведомства являются самостоятельными органами исполнительной власти и не могут входить в состав министерств и государственных комитетов. Они, за установленными исключениями, осуществляют свою деятельность под руководством Правительства Российской Федерации.

Среди ведомств имеются органы отраслевой, межотраслевой компетенции, по конкретным проблемам, имеющим значение для Российской Федерации в целом или её субъектов (например, космическое агентство). Среди них имеются коллегиальные и единоначальные органы.

Характерным для правового положения большинства федеральных органов исполнительной власти является то, что они находятся в ведении Правительства Российской Федерации (за исключением органов, подведомственных Президенту Российской Федерации по вопросам, закреплённым за ним Конституцией Российской Федерации, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации).

В положениях о конкретных федеральных органах вопрос о подчинении их Президенту Российской Федерации решается по-разному. В одних случаях применяется вышеизложенная формулировка, в других устанавливается, что тот или иной орган подведомственен Президенту по вопросам, закреплённым за ним Конституцией Российской Федерации, и подчиняется Правительству Российской Федерации. Следует иметь в виду, что независимо от различий в формулировках во всех случаях, когда руководитель федерального органа входит в состав правительства, такой орган в той или иной степени ему подчиняется.

К федеральным органам исполнительной власти, подведомственным Президенту Российской Федерации по вопросам, закреплённым за ним Конституцией Российской Федерации, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации относятся, например, министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации и др.

Таким образом, Президенту Российской Федерации напрямую подчинены в основном органы, представляющие атрибуты государства как политической организации, обладающей аппаратом принуждения.

Однако характер конституционных полномочий Президента таков, что в силу необходимости их осуществления в сфере его ведения оказываются другие федеральные органы исполнительной власти. Не оговорены также ограничения для законодательного решения этого вопроса. Формальность проступает особенно ярко при понимании того, что Президент Российской Федерации назначает и освобождает от должности руководителей этих органов.

Проблема в другом: прямое подчинение федеральных органов исполнительной власти Президенту Российской Федерации ограничивает полномочия Правительства Российской Федерации по руководству соответствующими органами, ослабляет его влияние на них и контроль их деятельности.

Руководители федеральных органов (министерств и др.) обладают рядом однородных полномочий в решении определённых вопросов. Они утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата данного органа; в пределах предоставленной компетенции назначают и освобождают работников; утверждают положения о структурных подразделениях органа и решают другие вопросы.

Руководители этих органов несут персональную ответственность за выполнение возложенных на возглавляемые ими органы задач и осуществление ими своих функций.

В зависимости от характера функций и полномочий федеральные органы исполнительной власти могут быть сведены с известным допуском условности в следующие группы:

1. Органы, осуществляющие руководство отраслями, либо их однородными комплексами;
2. Органы, осуществляющие межотраслевое регулирование и координацию;
3. Органы контроля и надзора, осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции специализированные функции вневедомственного значения;
4. Органы по определённым общегосударственным социально-экономическим и иным проблемам;
5. Иные органы, выполняющие специфические по своему характеру функции.

Федеральные органы исполнительной власти функционируют в сфере:

1. Экономики. Это министерства топлива и энергетики; экономики; сельского хозяйства и продовольствия; природных ресурсов; торговли; Государственный земельный комитет; Федеральная служба лесного хозяйства; Федеральная служба по валютному и экспортному контролю; Федеральный горный и промышленный надзор и др.
2. Социально-культурной деятельности. Министерства общего и профессионального образования; культуры; науки и технологий; труда и социального развития; здравоохранения; Государственные комитеты по делам молодёжи; по кинематографии; по физической культуре и туризму; по печати; Федеральная служба по телевидению и радиовещанию и др.
3. Административно-политической деятельности. Министерства обороны; иностранных дел; внутренних дел; юстиции; региональной политики; по делам Содружества Независимых Государств; Федеральная пограничная служба; Служба внешней разведки; Федеральная служба налоговой полиции; Федеральная служба охраны Российской Федерации и др.

В настоящее время нет нормативно-правовых актов, которые бы устанавливали общие основы правового положения федеральных органов исполнительной власти.

Объём и характер их полномочий определяются особенностями порученных им отраслей и сфер деятельности.

Федеральные органы, действующие в экономической и социальной сферах, осуществляют общее руководство соответствующими отраслями.

Как правило, предприятия, учреждения и организации выведены из их прямого административного подчинения по вопросам их основной деятельности. В компетенцию федеральных органов исполнительной власти не входит всестороннее руководство этими объектами.

Главные функции федеральных органов — анализ состояния, прогнозирование и определение основных направлений развития профильных сфер и отраслей; создание более благоприятных условий для работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций, в установленных случаях лицензирование их деятельности; получение и обработка информации по вопросам компетенции данного органа.

Федеральные, в том числе отраслевые, органы лишены права непосредственного распорядительства в отношении предприятий, учреждений и организаций. Свои функции они выполняют путём подготовки проектов решений, принимаемых Президентом или Правительством Российской Федерации, а также издания собственных нормативно-правовых актов. По строго определённым вопросам, требующим безотлагательного решения, отдельные Министерства наделяются распорядительными полномочиями. Например, Министерство путей сообщения по вопросам обеспечения безопасности движения; Министерство по атомной энергии — по вопросам, связанным с обеспечением эксплуатации соответствующих объектов и др.

Однако распорядительство во всех случаях исключает вмешательство федеральных органов, действующих в экономической и социальной сферах, в производственную и хозяйственно-финансовую деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Министерства, государственные комитеты и ведомства, замкнутые на административно-политической деятельности, в большинстве своём наделены более широкими полномочиями в области оперативного распорядительства. Это объясняется тем, что их функционирование подчинено задаче обеспечения обороны страны, государственной и общественной безопасности, правоохранительной деятельности. Хотя и не все. Своеобразие функций Министерства иностранных дел, Министерства юстиции предопределяет общий характер их деятельности. Оперативные связи Министерства иностранных дел Российской Федерации с учреждениями, находящимися за рубежом (посольствами, консульствами) нетождественно административному распорядительству, хотя и оно при этом не исключается.

Межотраслевые органы федеральной исполнительной власти имеют неодинаковый статус. Одни из них осуществляют функции нормативно-координационного характера; разрабатывают и часто самостоятельно принимают нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение исполнения законов, указов Президента и Правительства Российской Федерации. При этом они не обладают правом применения административных принудительных мер, связанных с осуществлением возложенных на них функций.

Другая группа органов, наряду с аналогичными полномочиями в области нормотворчества, наделена широкими административными полномочиями по применению мер административного принуждения. В большинстве своём это органы, на которых возложены контрольно-надзорные функции. К ним следует отнести прежде всего Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности и др.

Следует иметь в виду, что федеральные органы исполнительной власти, ориентированные на осуществление общего руководства, могут быть наделены также полномочиями в области решения конкретных вопросов деятельности предприятий, учреждений и организаций. Это бывает связано с значимостью таких вопросов и спецификой функции того или иного органа. Например, Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет регистрацию общественных объединений Российской Федерации; Министерство транспорта Российской Федерации выдаёт лицензии на внешние перевозки автотранспортом и т.д.

Основы правового статуса таких органов нередко определяются законами, Указами Президента Российской Федерации, в соответствии с которыми утверждаются положения о каждом из них.

**Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.**

Что представляет собой действующая система органов исполнительной власти в субъектах РФ, формируемая ими самостоятельно?

Дать однозначный ответ на этот вопрос не представляется возможным, прежде всего в силу того, что слишком разнохарактерны 89 субъектов РФ.

Нельзя также забывать при этом, что сама государственно-правовая природа субъектов РФ весьма различна. С одной стороны, **республики**, вошедшие в состав РФ со своими конституциями и вытекающими отсюда особенностями организации исполнительной власти; с другой стороны - **края и области,** т.е. типично административно-территориальные единицы, живущие по собственным уставам; с третьей стороны - **автономные образования** (область и округа) как форма государственного определения малых народов; в-четвёртых, **города федерального значения** (г. Москва и г. Санкт-Петербург), в ряде случаев превосходящие по своему потенциалу все иные образования в отдельности, а иногда и вместе взятые.

В силу этого в настоящее время приходится учитывать существенные различия в организованных системах органов исполнительной власти на соответствующих уровнях Российской Федерации.

1. **Органы исполнительной власти в республиках, входящих в состав РФ** (их 21). Они имеют много общего, одновременно выражая известную специфику, оказывающую определённое влияние на те звенья системы органов государственной власти республик, которые олицетворять исполнительную власть. При этом обнаруживаются следующие варианты:
   1. **Президентская республика** (ст.25 Степного уложения (Основного закона) Республики Калмыкия; ст.65 Конституция Республики Саха (Якутия) - Президент является **высшим должностным лицом и главой исполнительной власти** в республике). В ряде случаев роль Президента характеризуется значительно шире. Так, Президент Республики Бурятия одновременно является **Главой Республики, её исполнительной власти и Председателем республиканского Правительства** (ст.69 Конституции Республики Бурятия); Президент Кабардино-Балкарской Республики является **главой государства и исполнительной власти** (ст.73 Конституции Кабардино-Балкарской Республики). Иногда исполнительную власть осуществляет **Глава Республики и возглавляемое им Правительство** (ст. 80 Конституции Республики Коми); фактически он выполняет президентские функции, возглавляя систему органов государственного управления республики

**Главой государства** признаётся и Президент республики Татарстан, но он также возглавляет систему органов государственного управления республики и направляет деятельность местных администраций (ст. 106, 111 Конституции Республики Татарстан). Президент Республики Марий Эл является главой государства и **высшим должностным лицом в системе исполнительной власти.**

* 1. **Республика, в которой главой исполнительной власти признаётся Правительство.** Наиболее характерна в этом смысле Республика Хакасия. Её Конституция не предусматривает пост Президента республики; исполнительную власть в ней осуществляют Председатель Правительства Республики, возглавляемое им Правительство (ст.88 Конституции Республики Хакасия). Впрочем, высшим органом исполнительной власти в Республики Мордовия (Президента здесь сейчас нет) также является её Правительство (ст.93 Конституции Республики Мордовия). Аналогичная картина наблюдается в Республике Ингушетия, где Президент Республики – только глава государства, а Правительство осуществляет исполнительную власть (ст.48 Конституции Республики Ингушетия). Наконец, главой исполнительной власти и высшим должностным лицом Республики Карелия является избираемый всем населением Председатель Правительства (ст.64 Конституции Республики Карелия).
  2. **Республика, в которой исполнительная власть принадлежит особому органу государственной власти.** В этом отношении показательна Республика Дагестан, в соответствии со ст.87 Конституции которой **возглавляет исполнительная власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти республики Государственный Совет Республики Дагестан.**

Независимо от того, кто реально возглавляет исполнительную власть в данной республике (президент, правительство и т.п.), её исполнительно-распорядительная суть выражается достаточно определённо.

Так, **Президент Республики Татарстан,** возглавляя систему органов государственного управления Республики, представляет Государственному Совету Республики на утверждение кандидатуру на пост премьер-министра Республики; по согласованию с Государственным Советом формирует Кабине Министров республики, вносит в его состав изменения, освобождает от должности премьер-министра и членов Кабинета Министров; представляет Государственному Совету предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов; отменяет постановления и распоряжения Кабинета Министров; издаёт указы и распоряжения (ст.111 – 112 Конституции Республики Татарстан).

Президенты республик вправе утверждать структуру правительств, председательствовать на их заседаниях (см. ст.83 Конституции Республики Северная Осетия-Алания); устанавливать структуру органов исполнительной власти республики (см. ст.79 Конституции Республики Марий Эл); возглавлять Правительство Республики (см. ст. 73 Конституции Республики Тыва) и т.п. Практически действия высших должностных лиц республик осуществляются на основаниях, аналогичным тем, которыми руководствуется в подобных случаях Президент РФ.

Конституции Республик, входящих в состав Российской Федерации, достаточно подробно регламентируют все основные стороны организации деятельности республиканских правительств (кабинетов министров). Некоторые различия наблюдаются лишь в тех случаях, когда правительство существует наряду с президентом либо действует в качестве единственного республиканского органа исполнительной власти.

Характерной чертой республиканских правительств является то, что они **осуществляют исполнительную власть** в республике по руководством Президента Республики, являющегося одновременно его Председателем (ст.92 Конституции Республики Бурятия), либо являются **исполнительным и распорядительным органом** государственной власти, лишь формируемый Президентом Республики (ст.67 Конституции Республики Ингушетия), либо **исполнительным органом** государственной власти, подотчётным Президенту Республики (ст.110 Конституции Кабардино-Балкарской Республики), либо **высшим органом исполнительной власти** (ст.93 Конституции Республики Мордовия). Только Республика Калмыкия не имеет своего исполнительного органа государственной власти.

В **республиках,** где не действует институт президентской власти (Дагестан, Карелия, Хакасия), роль республиканских правительств достаточно высока. Но и здесь имеются определённые различия. Так, в **Республике Дагестан,** где исполнительную власть возглавляет Государственный Совет Республики, Правительство образуется им в составе Председателя Правительства, его заместителей и министров; имеется возможность введения в состав Правительства по предложению Государственного Совета руководителей других республиканских органов управления (ст.103 Конституции Республики Дагестан). Правительство осуществляет управление республиканской собственностью, участвует в управлении совместно с Российской Федерацией собственностью; объединяет и направляет деятельность министерств, других органов исполнительной власти; образует в случае необходимости комитеты, управления и другие ведомства Правительства по вопросам экономического и социально-культурного управления; издаёт постановления и распоряжения.

Исполнительно-распорядительные функции в **Республике Карелия** осуществляются главой исполнительной власти (т.е. Председателем Правительства) и органами государственного управления (министерствами, государственными комитетами и другими ведомствами, должностными лицами). Председатель Правительства представляет на утверждение Законодательного Собрания Республики структуру исполнительной власти республики, назначает руководителей республиканских органов государственного управления, освобождает от должности руководителей и других должностных лиц республиканских органов государственного управления; формирует из числа руководителей республиканских органов государственного управления Правительство Республики и определяет порядок его деятельности; издаёт постановления и распоряжения (ст. 63, 68 Конституции Республики Карелия).

В **Республике Хакасия** исполнительную власть осуществляет Председатель Правительства, возглавляемое им Правительство, органы исполнительной власти районов и городов республиканского значения (ст. 88 Конституции Республики Хакасия). Правительство является коллегиальным органом и работает в составе Председателя, его заместителей, министров и председателей государственных комитетов.

Следует добавить, что, как правило, в республиканских конституциях фиксируется право соответствующих правительств отменять акты министерств, государственных комитетов, других подведомственных правительству органов, а также распоряжения органов местной власти и управления (см., например, ст.71 Конституции Республики Ингушетия). Подчёркивается также, что правительство правомочно решать все вопросы государственного управления, отнесённые к ведению данной Республики, поскольку они не входят в компетенцию Парламента или Президента Республики (см., например, ст. 113 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

Что касается состава республиканских правительств, то он принципиально разнообразен - министры, председатели государственных комитетов и руководители республиканских ведомств, образуемых соответствующими правительствами.

Установлено, что руководители министерств, государственных комитетов и других республиканских органов государственного управления несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления (см., например, ст.75 Конституции Республики Карелия); что министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления руководят соответствующими отраслями или осуществляют межотраслевое управление (ст.96 Конституции Республики Бурятия). Перечень министерств, государственных комитетов и иных центральных органов государственного управления, а также их полномочия определяются республиканскими законами (ст.117 Конституции Кабардино-Балкарской Республики). В некоторых случаях предусматривается образование Президиума Правительства республики в качестве его постоянно действующего органа (ст.97 Конституции Республики Мордовия).

В республиках чаще всего функционируют стабильные, т.е. традиционно создаваемые как на уровне Российской Федерации, так и на уровне её национально-государственных субъектов исполнительные органы. Это, например, министерства внутренних дел, юстиции, культуры, здравоохранения, образования, социальной защиты населения, сельского хозяйства, охраны природных ресурсов и т.п.

1. **Органы исполнительной власти в территориальных субъектах РФ.** Здесь органом исполнительной власти признаётся **администрация** края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Это обобщённое наименование имеет нередко различные конкретные формы своего выражения. Так, в соответствии с Уставом (Основным Законом) Ставропольского края исполнительную власть в крае осуществляют **губернатор и возглавляемое им правительство края** (ст.8); в Иркутской области - **губернатор** и возглавляемая им **администрация** области (ст.4); в Пермской области - **губернатор,** который возглавляет **администрацию** области и руководит на принципах единоначалия и личной ответственности (ст.10); в Курганской области - **администрация (правительство)** и исполнительно-распорядительные органы районов, городов Кургана и Шадринска (ст.78). При этом высшим должностным лицом области является глава (губернатор), олицетворяющий единство всех ветвей власти, т.е. не выступающий в роли главы областной администрации.

В то же время губернатор Ленинградской области возглавляет систему исполнительной власти, является её главой. Одновременно исполнительным органом государственной власти области является и **областное правительство** (ст.24). В Липецкой области исполнительным органом государственного управления является **областная администрация,** возглавляемая главой администрации (ст.10); в Новгородской области - **глава администрации области, администрация области, а также образуемые ими органы (**ст.4). В автономных округах исполнительную власть осуществляют либо **главы администраций** (например, в Усть-Ордынском Бурятском автономном **округе**), либо **губернаторы и правительства** (в Ханты-Мансийском автономном округе).

Тем не менее, в собирательном плане речь идёт именно об администрации и о её главе. Президентом РФ 3 октября 1994 г. было утверждено специальное Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ.[[7]](#footnote-7) В этом документе именно глава администрации характеризуется в качестве высшего должностного лица, руководящего соответствующими органами исполнительной власти. Глава администрации подчиняется Президенту РФ и правительству РФ по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и её субъектов.

Глава администрации представляет интересы края, области и т.д. в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, а также в отношениях с другими субъектами РФ. Он может вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписывать необходимые документы. В числе полномочий главы администрации: разработка и представление на утверждение законодательного органа края, области и т.д. бюджета и обеспечение его исполнения; формирование органов исполнительной власти края, области и т.д.; назначение на должность и освобождение от должности глав администраций городов и районов, а также решение вопросов о применении к ним мер дисциплинарной ответственности; решение вопросов о представительстве органов исполнительной власти края, области и т.д. при Президенте РФ, Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти и органах власти других субъектов РФ. По вопросам своей компетенции глава администрации принимает постановления и распоряжения.

В Уставах конкретных субъектов РФ правовой статус глав администраций получает более конкретное и детальной закрепление, не выходя, однако, за установленные Президентом границы их полномочий. В частности, речь может идти, например, об утверждении структуры и штатов органов исполнительной власти в пределах бюджетных ассигнований на эти цели; о согласовании назначения руководителей территориальных подразделений федеральных органов управления; о представлении органа исполнительной власти в Совете Федерации Федерального Собрания РФ лично либо через назначенного представителя; о распоряжении средствами фонда главы администрации; о внесении на рассмотрение представительных органов власти проектов нормативных правовых актов; об осуществлении функций распорядителя кредиторов при исполнении местного бюджета; об организации взимания налогов и сборов; об осуществлении внешнеэкономической деятельности и т.п.

В целях усиления координации деятельности министерств и ведомств РФ, администраций краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Правительство Российской Федерации ещё в 1993 г. предложило примерную структуру органов краевой, областной администрации. В частности, перечень таких органов предполагал образование управлений (юстиции, внутренних дел, финансовое, по вопросам инвестиций, сельского хозяйства), комитетов (например, по архитектуре и строительству, по управлению государственным имуществом, по поддержке предпринимательства, по культуре, по здравоохранению и т.п.).[[8]](#footnote-8)

1. **Определённые особенности имеет организация исполнительной власти в г. Москве.** В соответствии с Уставом – Основным Законом г. Москвы (1995)[[9]](#footnote-9) исполнительным органом городского самоуправления и исполнительным органом государственной власти является **Московская городская администрация** (городская администрация или мэрия). Деятельностью **мэрии** руководит избираемый жителями Москвы **мэр Москвы,** являющийся высшим должностным лицом города и главой городской администрации. В структуру городской администрации входят коллегиальный орган исполнительной власти – **правительство Москвы,** управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, **префекты** административных округов, а также иные органы, создаваемые мэром. Отраслевые органы городской администрации могу распоряжениями мэра объединяться в комплексы городского управления. Городская администрация как исполнительный орган самоуправления имеет территориальные отделения в районах города – **районные управления.**

Таким образом, для администрации г. Москвы установлен **двойной статус:** она является как органом государственной власти субъекта РФ, так и органом местного самоуправления. В последнем случае глава управы возглавляет администрацию муниципального района.

Устав Москвы детально регламентирует компетенцию мэра и вице-мэра, выполняющего поручения мэра города. **Мэр** устанавливает и изменяет структуру городской администрации, определяет компетенцию её органов, назначает руководителей органов городской администрации и освобождает их от должности, применяет к должностным лицам городской администрации меры поощрения и дисциплинарной ответственности, назначает руководителей предприятий, учреждений и организаций городского подчинения, издаёт по вопросам своей компетенции **распоряжения.**

**Правительство Москвы** рассматривает наиболее важные вопросы жизни города и управления городским хозяйством, вносимые мэром. В составе правительства: премьер, его первые заместители и заместители, управляющий делами мэрии Москвы, министры правительства Москвы из числа руководителей отраслевых, функциональных органов городской администрации, префекты административных округов. Премьером правительства является мэр Москвы или, по его решению, вице-мэр, а также иное лицо, назначенное мэром и утверждённое в должности постановлением Московской городской Думы. Заместители премьера назначаются и освобождаются от должности мэром, который также распределяет обязанности между членами правительства. Правительство издаёт **постановления,** а премьер вправе издавать **распоряжения.**

Отраслевые и функциональные органы городской администрации – **департаменты –** осуществляют исполнительно-распорядительные функции в определённых отраслях и сферах управления городом. Их руководители назначаются мэром и издают по вопросам своей компетенции **приказы,** обязательные для исполнения всеми подразделениями и служащими департамента. Положения о департаментах утверждаются мэром.

**Префекты административных округов** – должностные лица городской администрации, осуществляющие в пределах своих полномочий исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории соответствующих округов. Назначаются они мэром или издают **распоряжения.**

**Должностными лицами** городской администрации являются: мэр, члены правительства, руководители органов городской администрации и их заместители, а также другие служащие администрации согласно номенклатурному перечню, утверждённому мэром, наделённые административно-распорядительными полномочиями.

Управление и распоряжение объектами собственности Москвы. Их реконструкция, реставрация и строительство, изыскание необходимых инвестиций, предоставление зданий и сооружений в аренду федеральным органам государственной власти, установление ставок арендной платы; управление и распоряжение земельными участками. Сбор земельных платежей и взыскание штрафов за нарушение земельного законодательства, очистка и рекультивация земель, зонирование территории Москвы, градостроительные планы, контроль за использованием и охраной земель осуществляются городской администрацией.

**Районная управа** обеспечивает решение вопросов местного значения, а также руководство хозяйственными и социальными службами района, включая контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций на территории района (торговли, общественного питания, бытового обслуживания) независимо от форм собственности.

Своеобразна форма организации исполнительной власти в г. Санкт-Петербурге. В данном случае при сохранении основных позиций, относящихся к общей характеристике администраций и их глав в субъектах РФ, обращает на себя внимание лишь тот факт, что главой исполнительной власти этого города федерального значения является **губернатор,** возглавляющий одновременно и правительство города.

**Заключение.**

Проанализировав систему органов исполнительной власти субъектов РФ, можно выявить несоответствия и противоречия в российском законодательстве в этой сфере.

Это, например, касается того, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти по вопросам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Однако из статей 71-73, главы 8 Конституции РФ явствует, что органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления отделены от федеральных органов исполнительной власти, т.к. конституционно разграничены предметы ведения и формируются эти органы самостоятельно друг от друга.

В Конституции Российской Федерации сказано, что все республики, входящие в состав РФ, края, области и т.д. равноправны между собой, однако из анализа действующей системы органов исполнительной власти[[10]](#footnote-10) можно утверждать, что некоторые субъекты Федерации всё-таки обладают большей самостоятельностью, свободой в своих действиях, что нередко показывает на практике нарушение конституционных норм или их составляющих.

Все эти противоречия и несоответствия во многом связаны с переходным периодом в России, незавершённостью законодательного процесса и, что хуже всего, отсутствием воли, а может быть опыта и знаний, у высокопоставленных чиновников России.

**Используемая литература:**

1. Алёхин А.П. Административное право. М., 1996. 640с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право Российской Федерации. М., 1993. 310с.
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. 480с.
4. Конституция Российской Федерации. М., 1993. 68с.
5. Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации // Российская газета. 16 июля 1998г.
6. Регламент Правительства Российской Федерации // Российская газета. 16 июля 1998г.
7. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Регионология. №4. 1998г.

Дмитрук В.Н. теория государства и права: учебное пособие. –Мн.: Амалфея.1998.

Комаров С.А. Общая теория государства и права. -М.: Юрайт. 1998.

Назаренко Г.В. Теория государства и права: учебное пособие. –М. 1999.

Общая теория государства и права/Под ред. Лазарева В.В. –М.: Юристъ. 2001.

Официальный Web-сервер Государственной Думы РФ <http://www.duma.gov.ru/>

Официальный Web-сервер Правительства РФ <http://www.government.gov.ru/>

Рассолов М.М. Теория государства и права. –М.: 2000.

Теория государства и права/Под ред. Корельского В.Н. и проф. Перевалова В.Д. -М.: 2000.

Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебное пособие. –М.: 1999.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. –М.: Юристъ, 1997.

Национальная электронная библиотека <http://www.nns.ru/sudy/>.

Правительство России и федеральные органы исполнительной власти-структурный справочник. - М., [ИЭГ "Панорама"](http://www.panorama.ru/), 1995. Электронная версия, 1997-1998.

**Для заметок**

1. Далее информацию о них можно получить на базе анализа ст.-ст. 78, 85, 110, 112, 125 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Напр.: Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // СЗ РФ, 1995 г., №47, ст4472. [↑](#footnote-ref-2)
3. Водный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ, 1995 г., №47, ст.4471. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ, 1997 г., №12, ст.1419. [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ, 1996 г., №34, ст. 4081. [↑](#footnote-ref-5)
6. В нашем случае к системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ, 1994 г., №24, ст.2598. [↑](#footnote-ref-7)
8. САПП РФ, 1993 г., №22, ст.2068. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Законы города Москвы. 1994 – 1996 г.г. М., 1997 г., с. 5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Об анализе системы органов исполнительной власти говорилось выше. [↑](#footnote-ref-10)