**Федеральные органы исполнительной власти**

Александр Перетягин

Краснодарский юридический институт МВД РФ

**Введение**

Среди субъектов административного права органы исполнительной власти (гос. управления) занимают особое место. Это самая многочисленная из числа организаций – группа субъектов административного права, объединенная к тому же единым руководством и подчинением и действующая согласованно и целенаправленно. Эти органы наделены государственной компетенцией, которая по своему объему самая обширная по сравнению с компетенцией других субъектов административного права, она охватывает – в практически организующем плане – все области и сферы государственного руководства.

Орган исполнительной власти представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, пользуется определенным методом в работе, наделена правом выступать по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Наконец, органы исполнительной власти наделены, в рамках своей компетенции, определенными управленческими полномочиями в отношении иных субъектов административного права. Например, граждан или общественных организаций, чего нельзя сказать о других субъектах.

**Понятие органа исполнительной власти**

Органы исполнительной власти (гос. управления) состоят в системе гос. аппарата, объединяющего еще органы представительные и законодательные, президента, органы правосудия, прокуратуры и другие государственные органы. Система государственного аппарата основана на единстве и различии входящих в аппарат органов. Поэтому определить понятие и статус органа государственного управления можно и нужно в таком порядке: определить общие признаки, которые имеют все государственные органы, составляющие государственный аппарат, а затем выделить те особенности, в организационно-правовом аспекте, которые отличают органы управления от других государственных органов.

Итак, органы исполнительной власти, составляя часть государственного аппарата, как и другие государственные органы, действуют от имени государства и по его поручению, наделены государственными полномочиями, имеют территориальные масштабы своей деятельности, располагают источниками финансирования, словом, обладают всеми признаками государственного органа.

В то же время каждое из звеньев государственного аппарата имеет свои признаки, особенности, определяющие основы его организационно-правового статуса. Такими свойствами органов государственного управления являются:

а) содержание деятельности органа государственного управления: это деятельность управленческая, практически – организующая по реализации государственных задач и функций;

б) по своему правовому характеру деятельность органа государственного управления это деятельность подзаконная, по организации практического исполнения законов и иных предписаний представительной (законодательной) власти, а по организационному положению – деятельность исполнительно-распорядительная: каждый орган управления исполняет предписания вышестоящего органа власти или управления, в то же время он наделен распорядительными полномочиями в отношении других органов управления и других субъектов административного права;

в) органы государственного управления в процессе исполнения полученной им компетенции принимают правовые акты управления, отличающиеся от всех иных правовых актов своим содержанием, юридическими свойствами, порядком принятия и вступления в действие и т.д.;

г) органы государственного управления исполняет свои полномочия постоянно, а многие из них – и непрерывно, что обусловлено природой управления, которое, как известно, должно быть адекватным тем процессам в экономике, социальной среде и других областях жизнедеятельности, которые требуют постоянного или непрерывного воздействия.

Компетенция органов государственного управления закрепляется в Конституции, Законах о Правительстве и других органах, Указах Президента, Положениях о ведомствах и других органах. Особенность компетенции органов государственного управления не только в ее управленческом характере, но и структуре. Основными элементами структуры компетенции органа государственного управления являются следующие.

Задачи и цели органа управления: чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему области.

Функции органа управления указывают, из чего складывается практическая повседневная деятельность органа, направленная на выполнение поставленных перед ним задач. Функции отражают материальное содержание деятельности органа. Основными функциями, присущими компетенции почти всех органов управления, являются: прогнозирование, планирование, кадровое дело, финансирование, материально-техническое обеспечение, контроль и другие. Полный и точный перечень функций органа государственного управления в правовых актах, закрепляющих компетенции органа, имеет первостепенное значение для правильной организации управления.

Закрепляемые правовыми актами права и обязанности определяют границы полномочий органа государственного управления в осуществлении каждой из его функций; планирование по конкретным показателям и в установленные сроки, финансирование из определенных источников и в определенном объеме, меры поощрения по видам и в определенных размерах, меры дисциплинарной и административной ответственности по видам и также в определенных размерах и т.д.

Формы и методы работы органа государственного управления определяются применительно к его задачам, функциям, правам и обязанностям. Наиболее общими методами и формами работы органов государственного управления являются: принятие нормативных, общих и индивидуальных правовых актов, разработка мер по обеспечению; инструктирование; инспектирование; организация взаимодействия с общественностью и др.

Вместе взятые органы государственного управления составляют одно из звеньев государственного аппарата и находятся в определенных взаимоотношениях с другими звеньями.

Органы государственного управления определяются по отношению к представительным органам как исполнительный аппарат, т.е. возлагаются задачи организации практического исполнения решения представительных органов.

Реформы политической системы и экономики требуют того, чтобы аппарат управления стал действительно исполнительным и подконтрольным представительным органом, освободиться от тех гипертрофированных властных полномочий, которые он присвоил в прежние годы.

Другие звенья государственного механизма – органы прокурорского надзора, правосудия и другие – также находятся в определенных связях и соотношении с государственным управлением.

Деятельность аппарата государственного управления и каждого в отдельности исполнительно – распорядительного органа должна строится на основе познания и правильного использования объективных законов общественного развития. Только в этом случае она может быть полноценной и приносящей пользу обществу и государству.

**Классификация органов исполнительной власти**

Исполнительно-распорядительную деятельность осуществляют многие и разнообразные органы исполнительной власти (государственного управления), которые могут быть классифицированы по существенно важным признакам сходства и различия. Это необходимо для правильной и все сторонней характеристики правового положения каждого органа исполнительной власти в отдельности.

С учетом территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти могут быть 2-х уровней: федерального и субъектов Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), автономные области и автономных округов. Этот признак обусловлен федеральным устройством и административно-территориальным делением Российской Федерации. На всю территорию России свою деятельность распространяют: Правительство, Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов федерации осуществляют свою деятельность соответственно в пределах своей территории, то есть части территории России.

Кроме того, имеются межтерриториальные органы, деятельностью которых могут охватываться несколько субъектов (например, железные дороги, военные округа, пограничные округа и т.п.)

По организационно-правовым формам на федеральном уровне различаются: Правительство Российской Федерации; Министерство РФ, государственный комитет РФ; федеральная комиссия России; федеральная служба России; российское агентство; федеральный надзор России; управление делами Президента.

Организационно-правовыми формами исполнительной власти субъектов Федерации могут быть: правительства (совета министров); министерства, комитеты; департаменты; главные управления, управления, отдела, службы и иные органы.

В зависимости от объема и характера компетенции органы исполнительной власти подразделяются на:

а) органы общей компетенции, осуществляющие руководство на подведомственной территории всеми или подавляющим большинством отраслей управления и сфер деятельности (президентуры, правительства, администрации субъектов Федерации);

б) органы отраслевой компетенции, на которые возложено руководство отдельными отраслями управления или сферами деятельности (министерства, структурное подразделение администрации);

в) органы межотраслевой компетенции, которые ведают специальными вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (государственный комитет, федеральная комиссия, федеральный надзор).

Иногда выделяют органы смешанной компетенции, то есть сочетающие признаки органов отраслевой и межотраслевой компетенции.

По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются:

а) коллегиальные органы управления, решающие основные вопросы на коллегиальной основе, то есть большинством голосов лиц, входящих в их состав (Правительство, государственный комитет, федеральная комиссия);

б) единоначальные органы, в которых основные вопросы решаются их руководителями (министерства, администрация субъекта Федерации). Единоначалие обеспечивает оперативность руководства и повышения персональной ответственности руководителей за результаты работы органа исполнительной власти. В ряде случаев сочетание этих начал может выражаться в том, что коллеги действуют в единоначальных органах.

Для подготовки и рассмотрения предложений по вопросам, имеющим важное значение, прежде всего межотраслевого характера, Президентом, Правительством, министерствами и ведомствами создаются координационные и консультативные органы. Их правовой статус определен Указом Президента от 28 сентября 1992 г.

Классификация органов исполнительной власти может проводиться также по другим признакам: по порядку образования (избираемые, назначаемые); по источникам финансирования (видам бюджета).

**Система органов исполнительной власти**

Под системой органов исполнительной власти понимается вертикальная власть между соподчиненными органами на основе разделения компетенции между ними. Она обусловлена федеративным устройством государства и состоит из Президента, Правительства, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Правовое положение органов исполнительной власти как субъектов административных правоотношений определено соответствующими нормативными актами.

Глава 4 Конституции посвящена определению правового положения Президента Российской Федерации.

Как уже говорилось, согласно Конституции 1993 года, Президент является главой государства.

Как глава государства Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Хотя формально Президент не является главой исполнительной власти, он активно влияет на деятельность исполнительно-распорядительных органов, что выражается в различных формах: прямо, поскольку многие из федеральных органов исполнительной власти подчинены ему непосредственно, или косвенно – через Правительства, либо путем назначения на должности или освобождения от должностей, а так же издание своих нормативных и распорядительных актов. Поэтому есть определенные основания отнести Президента Российской Федерации к числу должностных лиц исполнительной власти.

Субъектом административного права Президент становится на 4 года в результате всенародных выборов, при вступлении в должность он приносит народу присягу. Полномочия Президента в сфере исполнительной власти огромны. Он, в частности:

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства;

имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;

принимает решения об отставке Правительства;

представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка России и ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности;

по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателей Правительства и федеральных министров;

формирует и возглавляет Совет Безопасности;

утверждает военную доктрину;

формирует Администрацию Президента;

назначает и освобождает полномочных представителей Президента;

назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил;

назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях;

подписывает и обнародует федеральные законы (в том числе по вопросам исполнительной власти);

обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направления внутренней и внешней политики государства;

осуществляет руководство внешней политикой страны;

ведет переговоры, подписывает международные договоры и ратификационные грамоты;

принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Кроме того, Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России; в соответствующих случаях вводит на территории России или в отдельных местностях военное, а также чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе; награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Президент издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны. Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Президент вправе отменять постановления и распоряжения Правительства, а также приостанавливать действие актов органов йисполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам или нарушением прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения вновь избранным Президентом. Конституция (ст.92, 93) предусматривает основания и порядок досрочного прекращения исполнения Президентом своих полномочий.

Совет Безопасности Российской Федерации действует в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента от 10 июля 1996 года. Это конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведение единой государственной политики в области обеспечения безопасности. Решения этого органа по важным вопросам оформляются указами Президента. Совет Безопасности является органом, обеспечивающим условия для реализации Президентом его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Федерации, ее независимости и государственной целостности. Положение подробно определяет основные задачи Совета Безопасности. В частности, он рассматривает на своих заседаниях важнейшие вопросы безопасности, подготавливает решения и проекты указов Президента, рассматривает законопроекты в этой области, осуществляет контроль за реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации стратегии в области внутренней, внешней и военной политике, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности страны. Члены Совета Безопасности назначаются Президентом. Положением установлен порядок работы Совета и его межведомственных комиссий.

Государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента, является его Администрация, которая формируется в соответствие с п. «и» ст. 83 Конституции. Положение об Администрации Президента утверждено Указом от 2 октября 1996 года. Администрация создает условия для реализации Президентом функции гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принятие мер по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, определение основных направлений внутренней и внешней политике, решение кадровых вопросов и обеспечение реализации Президентом иных возложенных на него полномочий.

Постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим подготовку Президента в области военного строительства реализации важнейших решений Совета Безопасности. По стратегическим вопросам оборонной политики является Совет обороны Российской Федерации. Положение о нем утверждено Указом Президента от 25 июля 1996 г.

Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти в масштабе всей страны. Его правовое положение определено главой 6 Конституции и Федеральным конституционным законом 1997 г. «О Правительстве РФ».

Правительство является коллегиальным органов, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Оно состоит из Председателя, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. В январе 1994 года была проведена, а в 1996 и в 1997 годах продолжена реорганизация федеральных органов исполнительной власти, в частности, сокращено количество министерств и ведомств с тем, чтобы они не вмешивались в управление сферами не отнесенными Конституцией к ведению Федерации. Некоторые государственные комитеты были преобразованы в министерства, и наоборот. Произошли также обновления Правительства и реорганизация структуры его аппарата, направленные на сокращение деятельности отраслевого принципа и усиления функциональной направленности работы аппарата Правительства. Это – части единого процесса совершенствования всей системы исполнительной власти, включая установления твердого контроля центра за деятельностью глав субъектов Федерации, а также реорганизации президентских структур. В целом перестройка Федеральных органов исполнительной власти была подчинена политическим, экономическим и социальным преобразованиям, происходящим в стране.

Федеральная исполнительная власть стала двухступенчатой: Правительство России и Федеральные органы – министерства и иные органы.

Председатель Правительства назначается Президентом в порядке, установленном в Конституции, и освобождается им от должности. Освобождение Председателя Правительства от должности одновременно влечет за собой отставку Правительства. Заместителя Председателя Правительства и Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства. На членов Правительства распространяются требования о представлении в налоговые органы сведений о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющимся объектом налогообложения имуществе, принадлежащим им на праве собственности. На них распространяются и ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства, предусмотренные, Федеральным законом от 31 июля 1995 «Об основах государственной службы РФ».

Правительство, согласно ст. 114 Конституции осуществляет следующие полномочия:

разрабатывает и представляет Государственной Думе Федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и отчитывается об этом перед Государственной Думой;

обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики;

обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и др.

осуществляет управление федеральной собственностью;

осуществляет меры по обеспечению обороны, государственной безопасности и реализации внешней политики страны;

осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Согласно Федеральному конституционному закону, Правительство в пределах своих полномочий:

Организует реализацию внутренней и внешней политики;

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

Формирует Федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

Реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

По соглашению с органы исполнительной власти субъектов Федерации Правительство может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и Федеральным законам; оно осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Федерации на основании соответствующих соглашений.

Правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

В Федеральном конституционном законе определены полномочия Правительства раздельно по сферам, а также полномочия Председателя Правительства по организации работы Правительства, полномочия заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, Президиума Правительства. Кроме того, предусмотрены положения, обеспечивающие согласованное функционирование и взаимодействие Правительства с другими органами государственной власти – Президентом, Федеральным Собранием, органами судебной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Свои полномочия Правительство слагает перед вновь избранным Президентом. Правительство может подать в отставку, которая принимается или же отклоняется Президентом.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений образуется Аппарат Правительства. Он взаимодействует с Администрацией Президента и аппаратами палат Федерального Собрания.

Правительство руководит работой Федеральных министерств и иных Федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность с учетом следующих особенностей. Президент как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности своими указами и распоряжениями направляет деятельность Федеральных министерств и иных Федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Правительство осуществляет руководство названными органами в соответствии с Конституцией, Федеральными конституционными законами, Федеральными законами, Указами и распоряжениями Президента.

Федеральные министерства и иные Федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство утверждает Положения о Федеральных министерствах и об иных Федеральных органов исполнительной власти.

Правительство назначает 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, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство вправе отменять акты Федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Министерство РФ – Федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных Федеральными законами, Указами Президента и постановлениями Правительства, деятельность в этой сфере иных Федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр (Федеральный министр).

Государственный комитет РФ, Федеральная комиссия России – Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет, Федеральную комиссию возглавляют соответственно председатель государственного комитета РФ, председатель федеральной комиссии России.

Федеральная служба России, Российское агентство, федеральный надзор России – Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор), Российское агентство – генеральный директор, федеральный надзор России – начальник.

Конкретные наименования федеральных органов исполнительной власти определяются в соответствии с их структурой, утвержденной Президентом.

Создание Федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства.

Положение о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту по вопросам, закрепленным за ним Конституцией, Федеральными конституционными законами и федеральными законами, утверждаются Президентом, а о других органах исполнительной власти – Правительством.

Современная система и структура федеральных органов исполнительной власти определена рядом указов Президента: от 14 августа 1996 года «О системе федеральных органов исполнительной власти», «О структуре федеральных органов исполнительной власти», от 6 сентября 1996 года «Вопросы федеральных органов исполнительной власти», от 17 марта 1997 года «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» и др.

Для осуществления своих полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Оно устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Постановлением. Правительства от 27 мая 1996 года «О порядке создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти РФ и действуют под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

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

Что касается органов исполнительной власти субъектов федерации, то они, согласно ст. 11 Конституции, образуются самими субъектами федерации – республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами. Республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство, другие субъекты федерации – уставы и законодательства.

Субъекты федерации сами определяют правовое положение своих органов исполнительной власти. До принятия таких актов эти органы руководствуются соответствующими федеральными актами.

В системе органов исполнительной власти субъектов федерации нет единообразия: имеются президенты, главы субъектов Федерации или главы их администраций.

Указом Президента от 3 октября 1992 года «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» установлено, что главы исполнительной власти субъектов федерации, независимо от того, назначены они или избраны, обладают полномочиями, утвержденными Конституцией и федеральными законами, указами и распоряжениями Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, уставами и законами субъектов федерации, и в равной степени несут ответственность за реализацию этих полномочий. Объем полномочий главы администрации широк. Он решает многие вопросы формирования состава администрации, бюджета субъекта федерации, представительства в федеральных органах и др.

Органы исполнительной власти субъектов федерации в своей практической деятельности руководствуются Положением об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденным указом Президента от 22 октября 1993 года.

Наряду с системой органов исполнительной власти в РФ существуют различные представительства, дополняющие эту систему. Так, указом Президента от 22 августа 1991 года «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» были учреждены представительства республик при Президенте и его представительстве в республиках.

Представитель главы государства является должностным лицом, представляющим интересы Президента РФ и осуществляющим свою деятельность в регионе по его поручению. Полномочный представитель главы государства является государственным служащим и входит в состав Администрации Президента.

Основные задачи полномочного представителя: содействие Президенту страны в реализации его конституционных полномочий в регионе, информирование его о политическом, социальном и экономическом положении, взаимодействии с федеральными и местными органами власти, политическими партиями и общественными организациями. Полномочные представители также призваны эффективно защищать общегосударственные интересы на всей территории страны, обеспечивать единое правовое пространство, проведение единой политики в сферах, отнесенных к ведению РФ. Указом Президента от 2 апреля 1992 года было установлено, что администрации краев и областей по согласованию с Правительством вправе учреждать представительства администраций при Правительстве. И те, и другие представительства – важные механизмы прямых и обратных связей центра и субъектов федерации, обеспечивающие целостность государственного организма России.

Порядок взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе определен специальным Положением, утвержденным Указом Президента от 13 апреля 1996 года.

Для обеспечения законопроектной деятельности Правительства образовано его Полномочное представительство в составе полномочного представителя в Государственной Думе, полномочного представителя в Совете Федерации, статс-секретарей – заместителей федеральных министров и других руководителей органов исполнительной власти. Согласно постановлению Правительства от 21 декабря 1996 года, полномочные представители участвуют в законодательной работе палат, взаимодействуют по вопросам организации законопроектной работы с полномочными представителями Президента в палатах Федерального Собрания и руководителями федеральных органов исполнительной власти.

**Высшие и центральные органы исполнительной власти.**

Эта группа объединяет Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, министерства и ведомства.

Правительство РФ – является высшим органом государственного управления, возглавляющим систему этих органов, органом исполнительной власти.

В состав правительства входят: Председатель, первые заместители, заместители, министры, председатели государственных комитетов РФ, председатели Советов Министров в составе РФ (по должности).

Компетенция Правительства РФ, как органа правомочного решать вопросы государственного управления, отнесенные согласно Конституции и Законам Российской Федерации, к ведению Российской Федерации, охватывает все области и сферы государственного руководства.

В области экономики Правительство осуществляет управление экономическими процессами, создает условия для свободного предпринимательства, способствует осуществлению мер по укреплению денежной и кредитной системы, организует разработку и исполнение федерального бюджета.

В социальной сфере Правительство осуществляет меры по развитию науки и техники, разрабатывает направления государственной социальной политики и правовой защищенности граждан, совершенствует систему социального обеспечения.

В правоохранительной области Правительство осуществляет меры по защите интересов, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, обеспечению государственной безопасности, охране государственных границ Российской Федерации, принимает меры по обеспечению обороноспособности страны.

В области внешних сношений правительство осуществляет руководство в этой области, в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества.

Закон о Совете Министров закрепляет порядок взаимоотношений правительства с правительствами республик в составе РФ и его полномочия в этой области. Законодательство определяет правовой статус рабочего аппарата правительства и регламент его работы.

Организация и деятельность правительства республики в составе РФ определяется конституцией республики и соответствующими законами республики.

Вторую группу органов в центральном аппарате составляют министерства. Министерства в большинстве государств мира давно устоявшаяся, традиционная структура в системе исполнительной власти.

Министерство стоит во главе отрасли управления. Под министерством понимается руководство и аппарат министерства. Министерство вместе с подчиненными ему органами на местах, предприятиями, учреждениями составляет систему министерства.

Министерство является органом, несущим полную ответственность за руководство соответствующей отраслью. Оно наделяется в этих целях обширными полномочиями. Министерство осуществляет функции как централизованного, так и оперативного управления отраслью, причем функции централизованного управления (такие как техническое нормирование, внутриотраслевое планирование и др.) осуществляются главным образом органами, стоящими между министерством и предприятиями (учреждениями). Министр, в рамках своих полномочий, издает приказы и инструкции; такие же по наименованию акты принимаются руководителями всех организаций, входящих в систему министерства.

Министерства в современных условиях организации государственного управления в Российской Федерации различаются двух видов:

а) общегосударственные министерства – они управляют отраслями федерального масштаба и подчинения – обороны, железнодорожного транспорта, иностранных дел и другие;

б) федеральные министерства – возглавляют отрасли, находящиеся в совместном, Российской Федерации и субъектом федерации, ведении. Это большинство министерств – образования, культуры, здравоохранения и другие.

Многие министерства имеют свои органы на местах: в одних министерствах это органы централизованного подчинения (например, в системе Министерства обороны), в других – эти органы находятся в так называемом двойном подчинении, то есть кроме отраслевого подчинения еще и в подчинении местных органов, например, в системе Министерства образования, Министерства культуры и других. Перечень действующих в настоящее время министерств дан в Указе Президента РФ от 10 января 1994 г.

Следующую группу в центральном аппарате составляют ведомства. Понятие «ведомство» – собирательное, т.е. в законодательстве им обозначаются в центральном аппарате государственные комитеты РФ, комитеты РФ, федеральные службы, Российское агентство, Федеральная инспекция, Главное управление. В названии же конкретного органа слово «ведомство» отсутствует.

Каждое из образованных к настоящему времени ведомств возглавляет:

а) или группу (комплекс) отраслей хозяйственного или социально-культурного строительства, например, Комитет по металлургии, Комитет по оборонным отраслям и другие;

б) или сферу государственного управления, например, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации;

в) или отрасль государственного управления, отрасль по своим масштабам меньшую, чем министерские отрасли, например, Государственная архивная служба, Федеральная служба по надзору за страховой деятельностью и другие. Исторически многие министерства выросли из ведомств в связи с возрастанием объема деятельности отрасли.

Ведомства можно квалифицировать и по другим основаниям, в частности, на общегосударственные, например, Государственный комитет по промышленной политике, и специальные ведомства, например, Федеральная служба геодезии и картографии и др. Это деление проводится в зависимости от роли, степени значимости сферы или отрасли управления в системе государственного управления. Общегосударственные ведомства возглавляют наиболее важные сферы и отрасли, специальные ведомства – сферы и отрасли управления с меньшим масштабом и ролью в государственном управлении.

На этой основе в законодательстве определены и различия между двумя группами ведомств. Руководители общегосударственных ведомств являются членами Правительства. Специальные же ведомства возглавляются лицами, не входящими в состав Правительства.

**Порядок формирования органов исполнительной власти.**

Все государственные органы в РФ, включая органы управления, организованы и действуют в соответствии с принципом законности, на основе законов и подзаконных правовых актов, выполняют содержащиеся в них предписания. В связи с этим любой государственный орган формируется лишь в том случае, если создание предусмотрено действующим законодательством, т.е. он заранее учрежден и имеется, стало быть, правовое основание его реального создания. Многие государственные органы создаются на основе Конституции, другие формируются на основе иных законодательных актов (объединения, некоторые ведомства).

Формирование органа государственного управления включает подготовку и решение следующих вопросов: установление наименование органа; разработка и утверждение его компетенции; разработка и утверждение в установленном порядке организационной структуры и штатов; назначение (зачисление, избрание, прием по конкурсу) личного состава – государственных служащих; определение источников финансирования, сроков полномочия и территориальных масштабов (границ) деятельности. В выполнении всех указанных действий заключается процесс формирования органов управления.

Порядок формирования органов государственного управления определяется как государственно-распорядительный. Это означает, что орган управления формируется государством, другим (другими) государственным органом, что принимаемые в процессе формирования акты носят распорядительный, обязательный характер. Для других государственных органов, например, представительных органов, судов, установлен иной порядок формирования, который нельзя назвать государственно-распорядительным.

Государственно-распорядительный порядок формирования органов государственного управления обусловлен местом аппарата государственного управления в системе государственных органов как аппарата исполнительного по отношению к органам представительной власти с началами распорядительства в системе самого аппарата управления.

Конституции устанавливают, исходя из государственно-распорядительного порядка, три организационно-правовых способа формирования органов государственного управления: образование (правительство, министерства, ведомства, отделы и управления); избрание (администрация административно-территориальных образований); назначение (объединения, администрация предприятий и учреждений).

Различия между указанными способами формирования органов государственного управления сводятся к особенностям в формировании личного состава (избрание, назначение и т.д.), объема и характера компетенции и др.

**Заключение.**

Можно сделать вывод, что органы исполнительной власти, являясь частью государственного аппарата, выполняют значительный объем функций государства. От других государственных органов (законодательных и судебных) они –отличаются назначением, содержанием своей деятельности и методами работы. Они призваны осуществлять подзаконную организационно-управленческую, исполнительно-распорядительную деятельность. Объект их управления – хозяйственная, социально-культурная и административно-политическая сферы. Выполняя свои задачи и функции, органы исполнительной власти выступают от имени государства, для чего наделены государственно-властными полномочиями. Они не только проводят в жизнь требования законов, актов Президента и других нормативных актов, но и в праве сами издавать в пределах своей компетенции акты управления, обязательные для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию требований актов.

Органы исполнительной власти находятся на бюджетном финансировании и являются юридическими лицами, то есть обладают гражданской правоспособностью.

Действуя в пределах своей компетенции, органы исполнительной власти пользуются относительной юридической самостоятельностью. Их взаимодействие с законодательными (представительными) и судебными органами осуществляется в различных организационных формах (представительства, согласительные комиссии, обмен информацией и т.д.).

Ясно, что органы исполнительной власти, являясь видом государственных органов, в этом своем качестве отличаются от исполнительных органов местного самоуправления, а также исполнительных органов коммерческих и некоммерческих организаций и общественных объединений.

Список литературы

1. Конституция РФ.

2. Д.М. Овсянко «Административное право». М., 1998 г.

3. В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев «Российское административное право». М., 1996 г.

4. «Административное право РФ» ч.2. Под ред. А.П. Алехина, Ю.М. Козлова М., 1995 г.