**Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления - как субъекты административного права**

1. Органы исполнительной власти и их роль в государственном управлении.
2. Административно-правовой статус органов местного самоуправления.

**Литература**

Указ Президента РФ от 14.08.96г. “Осистеме федеральных органов исполнительной власти (СЗ № 34-96г).Указ Президента РФ от 22.09.98г. “О структуре федеральных органов исполнительной власти” (СЗ № 18-98г).Указ Президента РФ от 5.10.95г. “О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ (СЗ № 41-95г).Указ Президента РФ от 10.06.94г. “Об обеспечении взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ (СЗ № 7-94г).Федеральный закон РФ от 28.08.95г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (СЗ № 35-95г).Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю.М. ”Административное право”. Учебник, 1997г.Агапов А.Б. “Федеральное административное право России”. Курс лекций, 1997г.Коренев А.П. “Административное право”. Учебник, 2000г.Бахрах Д.Н. “Административное право”. Учебник, 2000г.Тихомиров Ю. А. “Курс административного права и процесса”. Учебник, 1998г.Труханович Л.В. “Административное право”. Пособие для подготовки к экзаменам (конспект лекций). М., 1998г.

На прошлом занятии мы рассмотрели индивидуальные субъекты административного права, а именно рассмотрели административно-праовой статус граждан РФ, административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Сегодня мы приступаем к рассмотрению коллективных субъектов административного права. Одним из немаловажных коллективных субъектов административного права являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Именно эти органы играют решающую роль в государственном управлении, именно эти органы наделены государственно-властными полномочиями при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности.

**Орган исполнитель****ной власти -** это организация, которая являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, компетенцию, территориальный масштаб деятельности, образована в соответствии с законодательством, наделена правом выступать по поручению государства, призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением.

Из определения следует, что этот орган

- является частью государственного аппарата (Министерство путей сообщения является частицей Правительства);
- имеет свою структуру (которую определяет Правительство - посмотреть “Гарант” по Новосибирской области);
- имеет территориальный масштаб деятельности и свою компетенцию (действует на определенной территории - администрация НСО);
- образована в соответствии с законодательством (Закон “О местном самоуправлении”);
- выступает от имени государства (например, когда Правительство осуществляет свою деятельность за пределами РФ);
- осуществляет руководство в различных сферах деятельности (в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической).

Образование, структура, порядок деятельности и компетенция органов исполнительной власти (их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах. (Например, Министерство путей сообщения в своей работе руководствуется Федеральным законом от 25.08.95г. “О федеральном железнодорожном транспорте” - собрание законодательства № 35-95г.)
Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией, конституциями республик в составе России, феодальными и иными законами, положениями об органах (например, Положение "Министерстве внутренних дел Российской Федерации).
Все органы исполнительной власти обладают административной правосубъектностью, а именно правоспособностью и дееспособностью.
Административная правоспособность и дееспособность органов исполнительной власти возникает одновременно с их образованием и прекращается в связи с их упразднением.
Административно-правовой статус органа исполнительной власти определяется также его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

**Характерные черты органов исполнительной власти**

- осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- имеют, как правило, постоянные штаты;
- как правило, образуются вышестоящими органами;
- наделены правом распорядительства (правом издавать подзаконные юридические акты, в том числе акты нормативного характера);
- подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам управления. При этом органы государственного управления могут действовать в рамках двойного подчинения - вертикальном и горизутальном. В тех отраслях управления, где требуется высокая степень централизации, двойное подчинение отсутствует (управление оборонной промышленностью, управление ФСБ и т.д.)

**Виды органов исполнительной влас****ти**

1. В соответствии с федеральным государственным устройством:

- федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (Президент России и Администрация Президента, Правительство России, федеральные министерства, государственные комитеты и иные федеральные органы исполнительной власти);
- региональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, т.е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах военного округа, железной дороги и др.). Такие органы являются межтерриториальными (межрегиональными);
- органы исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющие деятельность, соответственно, в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. В масштабе республик действуют президенты, правительства, министерства, комитеты и иные ведомства. В масштабе края, области, города федерального значения и автономного образования исполнительная, управленческая деятельность осуществляется соответствующей администрацией, руководимой ее главой (губернатором, мэром).

2. В зависимости от объема и характера компетенции:

- органы общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (президентуры, правительства, администрация краев, областей, городов федерального значения, автономных образований);
- органы отраслевой компетенции, ведающие какой-либо одной отраслью управления (министерства, некоторые комитеты и ведомства, отделы и управления);
- органы межотраслевой (специальной) компетенции, ведающие вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (органы статистики, стандартизации, метрологии, сертификации, служба занятости населения и др.

3. По видам подразделяются на:

- администрация Президента РФ, Правительства, министерства, комитеты, службы, главные управления, управления, инспекции, агенства, департаменты, администрации, отделы и т.д.

4. По порядку разрешения вопросов:

- коллегиальные органы, обсуждающие и разрешающие подведомственные вопросы, имеющие наиболее важное значение. (Правительство Российской Федерации, правительства субъектов федерации, некоторые государственные комитеты и др.);
- единоначальные органы, в которых подведомственные вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа исполнительной власти (министерства, ведомства, управления, отделы, службы, администрации и др.).
Однако в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие сочетается с коллегиальностью. В министерствах, ведомствах, управлениях и других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководитель органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы управления отраслью.

5. По основаниям образования:

- образование которых предусмотрено конституциями (президенты и их администрация, правительства);
- создаваемые на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, комитеты, департаменты, управления, отделы, службы, администрации и другие ведомства).

**Принципы построения органов исполнительной власти.**

1. Принцип федерализма.
Этот принцип обусловлен государственным устройством России. В структурном плане он проявляется в том, что в общую систему органов исполнительной власти входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.
В юридическом смысле принцип федерализма проявляется в следующем:
- компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются на основе нормативно-правовых актов (Указ Президента РФ от 14.08 1996г. “О системе органов исполнительной власти РФ);
- Конституцией РФ регламентируется соотношение правовых актов органов государственной власти и ее субъектов (законные акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для органов исполнительной власти субъектов федерации);
- одной из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ является административный договор (по соглашению федеральные органы могут передавать часть своих полномочий исполнительным органам субъектов РФ).

2. Принцип сочетания централизации и децентрализации.
Указанный принцип оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти.
Централизация - сосредоточение большой части государственных функций в ведении центральных органов федеральной исполнительной власти. Цент - Правительство и оно отдает определенные команды определенным министерствам и ведомствам.
Децентрализация - означает закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчиненному органу.

3. Принцип законности.
Этот принцип проявляется прежде всего в том, что все органы исполнительной власти, должностные лица, обязаны соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы и другие акты государственного управления.

**Система органов исполнительной власти**

**1. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации:**

- Президент (администрация Президента);
- Правительство РФ;
- федеральные министерства;
- государственные комитеты, службы;
- федеральные комиссии, надзоры;
- российские агенства.

**2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации -республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов:**

- Президенты республик (администрации Президентов);
- Правительства республик с управлениями, отделами, комитетами...;
- администрации краев и областей;
- администрации автономных областей и автономных округов;
- мерии городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Систему и структуру федеральных органов исполнительной власти определяет Президент РФ (Указ Президента РФ от 14.08.1996г). Федеральные органы исполнительной власти (центральные органы) функционируют в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах. Они осуществляют общее руководство соответствующими отраслями, как правило не руководят непосредственно предприятиями и организациями. В настоящее время нет нормативно-правовых актов, которые бы устанавливали общие основы правового положения федеральных органов исполнительной власти. Объем и характер их полномочий определяются особенностями порученных им отраслей и сфер деятельности.
Система и формы органов исполнительной власти в республиках определяются их Конституциями, законами и иными актами. Система и формы органов других субъектов РФ определяются их Уставами и иными правовыми актами в соответствии с законами и указами Президента РФ.
Правительства республик образуются либо представительными органами государственной власти (Советами), либо Президентами республик (назначаются с дальнейшим утверждением Советами).
Примерно так-же образуются и соответствующие администрации. Структура администрации определяется Уставом данного субъекта РФ, или в установленном им порядке. Например, по Уставу Новосибирской области администрация области состоит из губернатора, первого заместителя и заместителей главы администрации, которые исполняют полномочия исполнительной власти в конкретных сферах управления.
Но не во всех областях руководитель субъекта РФ является главой администрации. Например, руководитель администрации Курганской области назначается губернатором, с согласия областной Думы.
Вообще структуры и системы органов исполнительной власти субъектов РФ многообразны. Как правило, возглавляют их в республиках - Президенты и главы Правительств, в администрациях - губернаторы.
Но в некоторых республиках исполнительную власть возглавляет и коллегиальный орган. Например, в Дагестане Правительство возглавляет Государственный Совет Республики.
Должность главы администрации замещается путем выборов. В тех субъектах, в которых выборы глав еще не состоялись, они назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.
Рассмотрим полномочия определенных органов исполнительной власти в государственном управлении.

**Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти.**

На должность Президента - главы государства - может быть избран гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Президент избирается сроком на 4 года на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд. Порядок избрания Президента определяется федеральным законом.
Президент Российской Федерации наделен широкими полномочиями в сфере исполнительной власти.
- он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Правительства РФ и федеральных министров;
-принимает решение об отставке Правительства РФ;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
- назначает и освобождает высшее военное командование;
- является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ;
- утверждает военную доктрину РФ;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;
- в установленном законом порядке может вводить чрезвычайное или военное положение и т.д.

При Президенте РФ образован самостоятельный орган управления (Президентура). Этот орган возглавляет Президент. Он определяет полномочия главы Администрации Президента, советников и других должностных лиц.

**Правительство РФ.**

Федеральным органом общей компетенции, осуществляющим исполнительную власть в России, является Правительство Российской Федерации. Оно обеспечивает согласованную деятельность органов исполнительной власти. Правительство также правомочно решать вопросы государственного управления, отнесенные Конституцией и федеральными законами к ведению России.
Правовое положение Правительства, его состав, порядок формирования определяются Конституцией и Федеральным Конституционным законом от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации". В своей деятельности Правительство руководствуется также указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, которому оно подотчетно.
Правительство Российской Федерации - коллегиальный орган. В состав Правительства входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры. Председатель Правительства назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы России. Другие члены Правительства - заместители и федеральные министры - также назначаются Президентом по предложению Председателя Правительства.
Правительство Российской Федерации согласно Конституции обладает широкими полномочиями во всех сферах жизнедеятельности государства:
- Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, законности и борьбе с преступностью и пр.
По вопросам своей деятельности Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

**Министерство Российской Федерации.**

Является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности; образуется на основании указа Президента Российской Федерации: возглавляется министром, который назначаются на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства России. Министр входит в состав правительства, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций.
Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию (в необходимых случаях совместно с другими федеральными органами исполнительной власти). В министерстве образуется совещательный орган - коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, руководящих работников и специалистов министерства, ученых, представителей других организаций.
Федеральные министерства функционируют в различных сферах жизнедеятельности. Так, в сфере экономики действуют Министерство экономики. Министерство топлива и энергетики, Министерство сельского хозяйства и продовольствия и др. В социально-культурной сфере функционируют: Министерство общего и профессионального образования, Министерство культуры, Министерство науки и технологии, Министерство труда и социального развития и др. В сфере социально-политической деятельности функционируют Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство иностранных дел и др.

**Государственный комитет Российской Федерации** является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим на основе коллегиальности межотраслевое регулирование.
Образуется на основании указа Президента Российской Федерации, возглавляется председателем, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом России.
Председатель государственного комитета издает приказы, распоряжения, указания по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего государственного комитета, кроме вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях комитета. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимаются совместно членами комитета и оформляются в виде постановления.
В целях всестороннего рассмотрения основных отраслевых вопросов в государственном комитете образуется коллегия в составе председателя комитета (председатель коллегии), заместителей председателя по должности, руководящих работников комитета и других организаций. Государственные комитеты функционируют в разных сферах. В экономике, например, функционирует Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике и др. В социально-культурной сфере действуют Государственный комитет Российской Федерации по печати, Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии и др. Вопросами статистики в стране ведает Государственный комитет Российской Федерации по статистике.

**Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России** и другие федеральные органы исполнительной власти осуществляют специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции. Эти органы создаются Президентом Российской Федерации.
В федеральной службе и других органах образуются коллегии, утверждаются Правительством России. Коллегия является совещательным органом. Ее решения оформляются приказами руководителя органа.
К указанным органам относятся:
- Федеральная архивная служба России:
- Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная пограничная служба Российской Федерации;
- Российское космическое агентство:
- Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации и др.

**Территориальные (региональные) федеральные органы***.* К ним относятся действующие в пределах края, области: Государственная налоговая инспекция, управление статистики, миграционная служба, военкоматы и др. К региональным федеральным органам относятся: командование военного округа, командование пограничного округа, управление железной дороги, региональный орган Госгортехнадзора России и др.
Эти органы находятся в подчинении соответствующих вышестоящих федеральных органов исполнительной власти.

**Полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ.**

1. Разрабатывают и представляют на утверждение представительному органу бюджета, обеспечивают его исполнение;
2. Распоряжаются и управляют имуществом.
3. Разрабатывают и реализуют программы в сфере управления.
4. Осуществляют меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.
5. Осуществляют меры по охране общественного порядка, ведут борьбу с преступностью.
6. Осуществляют учет и контроль за деятельностью различных сфер деятельности.
7 Осуществляют управление в сферах экономического, социально-культурного развития и т.д.

**Вывод:** Органы исполнительной власти имеют свою структуру, компетенцию, определенный масштаб деятельности. Они осуществляют повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной и административно - политической сферами деятельности.

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Местное самоуправление -** это организационная форма осуществления населением власти на местах, которая призвана обеспечивать самостоятельное решение гражданами, проживающими на той или иной территории муниципального образования (города, сельского поселения и др.), вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций, осуществляя при этом функции управленческого характера.
Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
Компетенция органов местного самоуправления определяется законами и уставами муниципальных образований. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.
Выборный, представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.
Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.
Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.
Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.
Срок полномочий выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица не может быть меньше двух лет.
Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты.
Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования. А лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяются уставом муниципального образования.

**Формы осуществления местного самоуправления:** местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

**Гарантии местного самоуправления.***.* Деятельность органов местного самоуправления гарантируется предоставлением им права на судебную защиту, права на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, а также в связи с неправомерными действиями этих органов. Они обладают правом самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления организуют свою работу в соответствии с Конституцией РФ, федеральным Законом от 12.08. 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"', другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.
Решения органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены органами (должностными лицами), их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.
Ответственность должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления и должностными лицами этих органов законодательства, устава муниципального образования. В случае нарушений орган государственной власти может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления законодательству, уставу муниципального образования. (глав администраций может отстранить от должности губернатор или Президент).

**Административно-правовой статус органов местного самоуправления**

1. Они отделены от государства, не входят в систему государственной власти, взаимодействуют с органами исполнительной власти на основе права.
2. Их общий статус. принципы организации, основные варианты организационных форм, полномочия, установлены правом.
3. они могут вступать в различные административно-правовые отношения.
4. Они могут быть наделены отдельными государственными полномочиями (финансового и материального характера).
5. Конституция РФ предоставляет им право решать самостоятельно вопросы местного значения, владения и распоряжения муниципальной собственностью.
6. Общие принципы и гарантии местного самоуправления не могут быть произвольно ограничены какими либо органами государственной власти.

**Вывод:** Органы местного самоуправления решают вопросы местного значения. Их роль в государственном управлении определена Конституцией РФ, Законами и другими нормативными актами, а так же Уставами соответствующих муниципальных образований.

Конец формы