**Полномочия органов государственного управления, администраций органов МСУ, предприятий, учреждений и организаций**

B.C. Четвериков

Органы государственного управления как субъекты административного права имеют наибольшее распространение, как в центре, так и на местах, они осуществляют оперативную и повседневную исполнительно-распорядительную деятельность по предметам ведения и объеме полномочий, определяемую, прежде всего, органами исполнительной власти, а также федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Совершенно справедливо отмечает Ю.М. Козлов, что, когда идет речь о субъектах исполнительной власти, то имеются в виду органы исполнительной власти (1, с.27-28). Поэтому в законодательстве, как было указано выше, не оправдано отождествление «исполнительные органы государственной власти» и «органы исполнительной власти». В соответствии с ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Тогда, если в первый термин вместо «государственной власти» вставить «исполнительную власть», то получится, что у исполнительной власти есть свои исполнительные органы, если это так, то ими являются органы государственного управления, которые осуществляют оперативную и повседневную исполнительно-распорядительную деятельность. В правовом аспекте исполнительная власть по иерархии исполнительно-распорядительной деятельности выше, чем органы государственного управления, являющиеся наиболее многочисленными субъектами административного права.

Исходя из конституционного смысла органами исполнительной власти являются только те органы государственной власти, которые имеются наравне с законодательными и судебными органами власти. Следовательно, система исполнительных органов власти включает в себя две подсистемы — федеральную и на уровне субъектов РФ. Отсутствие федерального закона о системе органов исполнительной власти РФ, не дает основания для расширительного толкования органов исполнительной власти за пределы, очерченные Конституцией РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ». Другой позиции придерживается Ю.М. Козлов, ссылаясь в основном на федеральные законы и законодательство субъектов РФ (например, на нормы о территориальных и местных исполнительных органов). Однако, как было рассмотрено выше, «исполнительные органы государственной власти» некорректно отождествляются с «исполнительными органами власти», тогда и получается, что у органов исполнительными власти имеются нижестоящие исполнительные органы власти, а именно территориальные и местные, что не соответствует действительности, т.к. исполнительные органы власти осуществляют правовое регулирование многочисленных органов государственного управления и частично администрациями органов МСУ в соответствии с частью 2 ст. 132 Конституции РФ (1, с. 147-148).

Как отмечалось ранее, функции государственного управления в разной мере осуществляют практически все органы государственной власти и иные государственные органы (прокуратура РФ, Счетная палата ФС РФ, ЦИК РФ, органы военного управления, контроля и иные государственные органы) и их обеспечивающие аппараты, а также административные комиссии при органах МСУ, в части переданных им в законном порядке отдельных полномочий, например, в г. Москве эти отдельные полномочия заключены в виде 105 функций жизнеобеспечения населения районов с передачей, определенных материальных и финансовых средств городской властью, для их осуществления. То есть органы исполнительной власти Москвы через свои отраслевые и функциональные структуры собирают все виды налогов в районах, а потом выделяют часть средств, нормативно определенную, в фонд финансовых ресурсов каждого района. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (часть 2 ст. 132 Конституции РФ), то есть исполнительная власть выделяет финансовые и материальные ресурсы и контролирует их использование. На данном этапе реформы местного самоуправления это исключение стало, по существу, правилом. Учитывая это положение, приняты указ Президента РФ и постановление Правительства РФ «О мерах по реализации указа Президента РФ от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ». В постановлении приоритетным является обеспечение участия представительных органов в проведении бюджетной, жилищно-коммунальной и социальной реформ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Основная цель такой реформы — обеспечить механизм реализации законодательных актов о местном самоуправлении, превращение жителей районов в заинтересованный актив по решению своих вопросов финансово-бюджетного, жилищно-коммунального и социального характера.

Возвращаясь к понятию органов государственного управления как субъектов государственного управления, следует отметить, что по справедливому мнению Г.В. Атаманчука, в собирательном смысле субъектом государственного управления является государство в целом. При этом далеко не все его органы непосредственно участвуют в государственном управлении, так как законодательством определен объем, способы их участия в реализации государственных функций.1

Основной объем функций государственного управления (в первую очередь функции правового регулирования) реализует система органов исполнительной власти, компетенция которой определяется, прежде всего, Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Президент РФ или Правительство РФ по предметам ведения и в объеме своих полномочий образуют, преобразуют или передают от одного федерального органа исполнительной власти другому отраслевые, функциональные и территориальные органы государственного управления. Например, указом Президента РФ от 09. 11. 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления пожарной безопасностью» этот орган государственного управления от Федерального органа исполнительной власти МВД РФ, передан в другой - МНЧС России2, или, например, Главное управление по организованной преступности МВД РФ (согласно положения о нем) является самостоятельным специализированным оперативно-розыскным подразделением криминальной милиции в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ как федерального органа исполнительной власти. В свою очередь, при ГУОП МВД РФ создаются непосредственно подчиненные ему подразделения, в том числе, региональные управления по борьбе с организованной преступностью (РУОП РФ), финансируемые из федерального бюджета. Одной из основных задач этого Главного управления является борьба с коррупцией в федеральных органах государственной власти и органах власти субъектов РФ.

Органами государственного управления являются также аппараты, обслуживающие институт президентуры (администрация Президента РФ и ее структурные подразделения, различные советы и комиссии при Президенте РФ), аппараты, обслуживающие Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Прокуратуру РФ> аналогичные государственные органы на уровне субъектов федерации.

Эти аппараты как органы государственного управления, осуществляют внутриорганизационную деятельность, направленную на обеспечение определенных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и соответствующими нормативными актами на уровне субъектов РФ, полномочий по осуществлению задач и функций государственного управления.

Также государственными органами управления являются многочисленные отраслевые, функциональные и территориальные структурные ораны федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Например, постановлением Правительства РФ от 22.09. 1999 г. № 1073 «О территориальных органах Министерства природных ресурсов РФ» созданы территориальные государственные органы управления. Эти территориальные органы наделяются частью функций исполнительной власти, но в целом они осуществляют исполнительно-распорядительные функции государственного управления. Исполнительными-распорядительными функциями наделяются и многочисленные административные комиссии при органах местного самоуправления, но они от этого не становятся органами исполнительной власти.

Если проанализируем главу 23 КоАП РФ, принятого 30.12.2001 г.1, то из 61 субъекта, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, значительное большинство является органами государственного управления в своей сфере и объеме полномочий, при этом практически каждый из этих органов, кроме судей и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, входят в какой-то федеральный орган исполнительной власти.

Многогранность государственного управления, большое разнообразие связей государства с обществом, политическими партиями и движениями определяет и многообразие и разносторонность видов государственных органов, их различные способы и средства в реализации функций и задач государственного управления. При этом органы государственного управления определяют содержательную сторону практически всех взаимосвязей и взаимозависимостей с обществом, коллективами и отдельной личностью, осуществляют социально-экономические задачи, правоприменительную деятельность, обеспечивают безопасность как внутреннюю, так и внешнюю с помощью разнообразных механизмов и средств воздействия, в том числе применения мер государственного принуждения и силовой защиты суверенитета государства. Следовательно, многочисленные и вместе с тем рационально организованные органы государственного управления должны работать как единая, целостная система, осуществляющая конституционную деятельность различных органов государственной власти по предметам их ведения и в объеме компетенции.

Предприятия, учреждения и организации государственной, муниципальной, кооперативной и иной общественной формы собственности являются субъектами административного права, однако они не могут быть органами государственного управления, так как их руководители, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, принимают локальные правовые акты, организовывают подчиненный персонал на решение экономических, производственно-хозяйственных, социально-культурных и иных задач.

Органы местного самоуправления также являются субъектами административного права. Особое значение имеет принятый 15 октября 1999 г. указ Президента РФ № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ».

В период проведения реформы местного самоуправления реализуются большие полномочия органов МСУ по реализации местных и региональных программ на средства, выделяемые из государственного бюджета. И основной вопрос стоит не в мере самостоятельности в процессе реализации основных задач и функций на местах, а в размерах материальных и финансовых средств, выделяемых государственными органами власти органам местного самоуправления, кадровом обеспечении и осуществлении государственного контроля за их расходованием, т.е. обеспечения ответственности за результаты деятельности органов МСУ.

Необходимо определить законодательно-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления и их ответственность за реализацию государственных функций и задач по экономическому и социальному развитию районов и особенно социальной защиты населения муниципального образования. Федеральным законом от 25.09.1999 г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» были регламентированы правовые основы формирования и исполнения местных бюджетов.

В большинстве зарубежных государств органы местного самоуправления всегда были оплотом государственности против различного рода сепаратизма, в России же все наоборот, так как традиционно у нас «уважали» и выполняли, прежде всего, волю начальника, потом уже по возможности подгоняли эти действие под закон.

В настоящее время наиболее актуальной задачей является укрепление государственности, его целостности, что и делается Президентом РФ и его реорганизованным институтом полномочных представителей. Поэтому особое внимание должно уделяться формированию и укреплению целостной системы исполнительной власти РФ, оптимизации организационных структур ФОИВ в целях эффективного осуществления объективных функций и задач государственного управления. Действующая нормативная база правового регулирования организации деятельности исполнительной власти еще недостаточно отработана. В Конституции РФ установлены схематично лишь ее принципиальные положения. Не урегулированы нормами и правила, взаимоотношения между главой администрации органов МСУ и федеральными органами власти, главой администрации и законодательным органом субъектов РФ. В связи с этим возникает множество трудноразрешимых ситуаций, снижающих общую эффективность работы различных структур исполнительной власти на всех уровнях, и особенно на уровне субъектов РФ и органов МСУ.