

ТЕМА 4. Уровни и функции органов государственного управления.

Государственное управление в России разделено между двумя уровнями: *федеральным* и *региональным*. Как было отмечено ранее, федеративное устройство государства повышает значение регионального управления, реализующего ряд государственных полномочий на местном уровне. Субъектом регионального управления является *регион*, границы которого, строго говоря, могут и не совпадать с административно-территориальным делением страны. Регион может как находиться в границах субъекта Федерации, так и объединять несколько таких субъектов, связанных общностью сложившихся между ними хозяйственных связей. Однако реальную экономическую политику на региональном уровне проводит субъект РФ, располагающий для этого на территории всей полнотой власти. Полномочия субъекта РФ конституционно закреплены в предметах совместного ведения между федеральным центром и субъектом Федерации. При этом между федеральным центром и субъектом Федерации возможно заключение договора, предусматривающего разграничение предметов ведения РФ как федерального центра и предметов совместного ведения между РФ и субъектом Федерации. Однако заключение такого договора может быть допущено лишь в исключительных случаях, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов Российской Федерации. Договор с конкретным субъектом Российской Федерации должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. Однако пришедшаяся на конец 90-х гг. практика заключения договоров между субъектами РФ и Российской Федерацией вызвала тенденцию усиления неравноправия между субъектами Федерации, что стало причиной нарастания напряженности в отношениях между российскими регионами. Поэтому начиная с 2001 г. действие значительной части таких договоров было приостановлено. Таблица 2, составленная на основе ст. 71-72 Конституции РФ, позволяет дать сравнительную характеристику предметов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ, разделенных на ряд условных функциональных блоков. Из таблицы хорошо видно, что область совместного ведения больше всего смещается в социокультурную сферу, оставляя в исключительном ведении государства рычаги экономического и политического влияния. Правовой блок и блок безопасности пропорционально распределены между уровнями государственной власти в соответствии с закрепленными в Конституции РФ принципами разграничения сфер ответственности. Последовательно делегируя полномочия на местный уровень, государство повышает эффективность своих

действий, обеспечивая результативность намерений и возможность контроля за их исполнением на местах.

В соответствии с изменениями, внесенными в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в 2005-2006 гг., предусматривается разделение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения государства и субъектов Российской Федерации. Первый тип включает в себя полномочия, финансируемые из бюджета субъекта Российской Федерации. А второй — полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета. В последнем случае органы федеральной власти вправе детально контролировать осуществление этих полномочий и в случае ненадлежащего исполнения принимать их на себя.

Новый закон устанавливает конкретный перечень полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). К ним относятся:

1. материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
2. организационное и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта, референдумов субъекта Российской Федерации;
3. формирование и содержание архивных фондов субъекта Российской Федерации;
4. формирование и использование резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
5. предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; 5.1) предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий;
6. передача объектов собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность;

7. организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
8. создания и обеспечения охраны государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации;
9. поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами);
10. планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;
11. строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения;
12. организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
13. обеспечение государственных гарантий прав граждан на приучение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ); 13.1) организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации;
14. предоставление начального и среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
15. сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;
16. организация библиотечного обслуживания населения библиотеками

- субъекта Российской Федерации;
- 17.создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
 - 18.организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
 - 19.поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
 - 20.поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
 - 21.организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
 - 22.организация обязательного медицинского страхования неработающего населения;
 - 23.организация оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
 - 24.социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи; 24.1) создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий;
 - 25.предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;

- 26.предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
- 27.материально-техническое и финансовое обеспечение оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях; определение порядка предоставления компенсаций расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном ст. 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;
- 28.материально-техническое и финансовое обеспечение государственных нотариальных контор, определение количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта Российской Федерации;
- 29.организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов;
- 30.организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, проведение официальных региональных и межмуниципальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации;
- 31.организация тушения пожаров (за исключением лесных пожаров, пожаров на объектах, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектах, особо ценных объектах культурного наследия России, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);
- 32.заключение внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации;
- 33.установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов, а также установление налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 34.привлечение субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживание и погашение внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;
- 35.наделение городских поселений статусом городского округа;
- 36.определение границ муниципальных образований в установленном порядке;
- 37.выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
- 38.учреждение печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации;
- 39.установление административной ответственности за нарушение законов и

- иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- 40.материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей;
 - 41.предоставление материальной и иной помощи для погребения;
 - 42.утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществление государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
 - 43.проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; установление порядка пользования и распоряжения данными участками недр, в том числе разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
 - 44.участие в урегулировании коллективных трудовых споров;
 - 45.организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
 - 46.создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения;
 - 47.осуществление международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества, участие в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;
 - 48.участие в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту;
 - 49.организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных,

- за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;
- 50.осуществление поиска и спасания людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации;
 - 51.создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований;
 - 52.создание по решению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации мобилизационных органов в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъекта Российской Федерации на работу в условиях военного времени и обеспечение условий работникам созданных мобилизационных органов, координации и контроля за проведением органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществления методического обеспечения этих мероприятий;
 - 53.организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации;
 - 54.организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации;
 - 55.установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществления контроля за их применением;
 - 56.осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;
 - 57.осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;
 - 58.осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью;
 - 59.осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирование источников питьевого водоснабжения, нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации (пп. 59 введен Федеральным законом от 03.06.2006 № 73-ФЗ).

Законодательному органу государственной власти субъекта РФ законом предоставлены полномочия, главным образом, по следующим направлениям:

1. принятие конституции (устава) субъекта РФ, а также поправок к ней;
2. установление в пределах полномочий порядка проведения выборов в органы местного самоуправления, утверждение бюджета субъекта РФ и отчета о его исполнении, представленного высшим должностным лицом субъекта Федерации;
3. установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Федерации, а также порядка деятельности органов местного самоуправления;
4. утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ, представленных высшим должностным лицом субъекта Федерации;
5. определение размеров налогов и сборов, отнесенных федеральным законом к ведению субъекта Федерации, а также определение порядка их взимания;
6. утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и принятие отчетов об их исполнении;
7. установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Федерации, в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
8. заключение и расторжение договоров субъекта РФ;
9. определение порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ;
10. установление порядка проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации, а также выборов высшего должностного лица субъекта РФ;
11. определение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения;
12. установление системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исполнительную власть субъекта РФ возглавляет руководитель высшего исполнительного органа власти, имеющий собственное наименование, установленное конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. Сферу полномочий высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Федерации составляют меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод личности, обеспечению безопасности, разработка и исполнение бюджета субъекта Федерации, управление и распоряжение собственностью субъекта Федерации в соответствии с законодательством, право указания органу местного самоуправления на несоответствие изданных им законодательных актов федеральному и региональному законодательству, заключение договоров с

федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий и др.

Заключаемый между Президентом РФ и уполномоченным лицом субъекта Федерации договор не может изменять конституционный статус субъекта Федерации и призван конкретизировать предметы совместного ведения с учетом социально-экономических и географических особенностей региона, а также должен быть направлен на социально-экономическое выравнивание различий между территориями.

Федеральным законом от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ введено право отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта Федерации от должности, что влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта в случае издания высшим должностным лицом субъекта нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и ее федеральным законам. А в соответствии с поправками в Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президент РФ наделен полномочиями представлять законодательному органу субъекта Федерации кандидатуру высшего должностного лица, руководителя исполнительного органа власти

субъекта РФ. В случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре не примет решения об ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, президент может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с законом. Если же после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Федерации законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вынесет решение о ее отклонении, президент вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Вместе с тем, законом предусмотрено, что если соответствующим судом будет установлено, что законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты нормативные документы, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не принял в срок в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации после выноса предупреждения вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для координации работы федеральных органов власти с регионами при Президенте РФ действует комиссия по взаимодействию органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Кроме этого в регионах действуют также территориальные представительства исполнительной власти (министерств и ведомств).