Институт государственного управления,

права и инновационных технологий

390011, г. Рязань

Куйбышевское шоссе,

д.15/12, кв. 4

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

**По курсу: «Политология»**

**Тема: «Разделение власти»**

Выполнила:

студентка 1 курса

Экономического

факультета

по специальности:

«Финансы и кредит»

Чернышова В.А.

шифр 06-1ФК(9)

Проверил:

Рязань – 2007

**Содержание**

1. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти
2. Разделение власти

Список литературы

1. **Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти**

Разделение власти - неизбежное условие и основной механизм функционирования всех видов власти (политической, неполитической). Разделение любой власти возникает из "свойства власти быть отношениями между субъектом (первым, или активным), от которого исходит волевой импульс, пробуждение к действию, и субъектом (вторым, или пассивным), который воспринимает этот импульс и осуществляет побуждение, становится носителем власти, ее исполнителем". Разумеется, эта простейшая структура усложняется в институализированном политическом процессе: уже Аристотель отмечал существование в государстве законодательного органа, магистратуры (исполнительного учреждения) и судебного органа.

Очевидно, что первое наиболее крупное разделение власти развело политическую и религиозную (духовную) власти, т.е. власть государства и церкви. Это разделение не закончилось и в новейший период, так как если западная модель государственной власти однозначно решила данный спор в пользу светской власти, то восточная (мусульманская) - в пользу религиозных структур и институтов.

Параллельна с процессом разграничения светской и духовной властей шел процесс разделения профессиональных функций власти - между властью центральной и местной. Таким образом, к новому времени разделение власти стало одной из организационных основ государств, где функционирует система разграниченных, но взаимосвязанных между собой государственных органов и учреждений.

В европейской историко-правовой науке процесс разделения власти и формирования соответствующей концепции условно разделяют на три периода.

Так, в Европе в XIII-XIV вв. и в последующих феодальная организация власти с объединением в лице сюзерена законодательных, исполнительных и судебных функций включала функциональное и территориальное разделение власти между центром и провинциями, местным самоуправлением. Соответственно в этот период создается мировоззренческий фон, способствующий формированию концепции разделения государственной власти (первый период).

Основной этап (второй период) разделения государственной власти, пришедшийся в Западной Европе на XIV-XVII вв., Т.е. на начальный этап нового времени, характеризовался заменой децентрализованного феодального государства абсолютистской монархией. Государственная власть централизованных стран обзавелась развитым, эффективным аппаратом управления и обороны, неизбежно специализированным и разделенным функционально. Оформление стройной концепции принципа разделения государственной власти шло параллельна этому процессу.

Разделение государственной власти шло неравномерно. Классической и наиболее ранней формой разделения стало образование в конце XVII в. парламента в Англии. Решающую роль сыграло образование разделенной государственной власти в США Данный, третий период заключает в себя окончательное формирование теоретической модели разделения власти. Условно считается, что этот период продолжался до середины XIX в. Дальнейшее совершенствование теории и практики разделения государственной власти продолжается по сей день.

Становление концепции разделения государственной власти справедливо связывают с именами великих мыслителей эпохи Возрождения Д. Локка и Ш.Л. Монтескье. Феодализм, уступая место в череде общественно-экономических формаций буржуазному строю больше не мог организационно-политически соответствовать новым реалиям общественных отношений­ требовалась реформа государственного механизма, в котором главенствующую роль должны были играть представители нового господствующего класса, т.е. буржуазии.

Не следует полностью отрицать неразделенную государственную власть, т.е. абсолютную монархию. История развития государственности указывает на то, что у власти, организационно осуществляемой единым органом/лицом, существует ряд неоспоримых достоинств. Она, например, обеспечивает оперативность решения любых возникающих проблем; персонализирует ответственность ("неограниченный" монарх отвечает порой самой своей жизнью) и исключает возможность перелагать вину за свои ошибки на других; делает бессмысленной "перетягивание каната" компетенции и полномочий между различными субъектами и уровнями властвования. Еще Гегель указывал, что "государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь".

И все же, несмотря на определенные достоинства объединения всей полноты власти в одних руках, ясно, что существуют не менее весомые недостатки данной модели властвования. Основной порок сосредоточения власти в одних руках (например, как идеал "просвещенного монарха") - тенденция к диктатуре. Поэтому идея разделения государственной власти как противовес, превентивная мера появлению диктатуры неизбежно возникла в умах государство ведав.

Борьба с феодальной монархией, где государственная власть отождествлял ась с личностью монарха (сюзерена), окруженного феодальной знатью, не могла быть эффективна без идеологической поддержки. Новое сильное третье сословие - буржуазия, которое претендовало на власть, создало и идейную основу своей борьбы. Так, в трудах Дж Локка (1682-1704) сформулированы три основных при рожденных права личности, которые должны гарантироваться государством: право на жизнь, право на свободу и право на собственность.

Дж Локк выделял законодательную власть, признавая ее не только верховной властью в государстве, но и неизменной в руках тех, кому общество ее доверило. Рассматривая ее полномочия и принципы функционирования, он ограничивал пределы этой власти в установлении таких законов, которые не должны изменяться в угоду чьих-либо интересов. Законодательный орган, по утверждению Локка, не имел права эту власть передавать кому-либо. Существование исполнительной власти он объяснял необходимостью исполнения законов, актуальностью надзора за их исполнением и считал обязательным отделение исполнительной власти от законодательной.

Опасаясь усиления исполнительной ветви, философ предлагал уравновесить ее не только законодательной, но и судебной ветвью, которая была эффективна в борьбе с борьбой за власть Стюартов. Поэтому взаимное уравновешивание всех ветвей власти стал неотъемлемым принципом выдвинутой Дж Локком концепции разделения государственной власти. Еще ярче желание видеть ведущей среди властей законодательную ветвь власти прослеживается в его высказывании: "Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их.

Идейное наследие Дж Локка, связанное с социальным разделением субъектов власти и их уравновешиванием в форме правления, нашло свое закрепление в государственном устройстве Англии и было заимствовано во многих странах при переходе к буржуазным общественным отношениям.

Многие исследователи полагают, что наиболее последовательно теория разделения государственной власти развита в работах французского философа Ш.Л. Монтескье (1689-1753). Что, безусловно, было связано с новой фазой идеологии Возрождения - французским Просвещением.

Монтескье различает три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную.

"В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского". Эти ветви распределены между различными органами; будучи взаимно несоподчиненными, они должны сдерживать друг друга. Он считал, что законодательная власть создает законы, исправляет или отменяет существующие, исполнительная - обеспечивает исполнение законов и безопасность страны, судебная власть осуществляет правосудие. В работе "О духе законов" Монтескье предложил проект свободного государства, основанного на разделении власти. Сущность разделения власти в его интерпретации - обеспечить безопасность граждан от произвола и злоупотребления власти, защитить их политическую свободу и сделать право настоящим регулятором отношений между гражданами и правительством.

Соединение в одном лице или учреждении законодательной и исполнительной ветвей власти грозит, по мнению Монтескье, не только появлением тиранических законов, но и возможностью их тиранического применения. Свободы, при которой ни один гражданин не боится другого, не будет, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Соединение судебной ветви власти с исполнительной грозит превращением судьи в угнетателя.

Несмотря на то что государственное устройство должно быть основано на четком разделении власти, законодательная власть не вправе ограничивать действие исполнительной, которая "ограничена по самой своей природе", а потому "нет надобности еще как-то ограничивать ее". Монтескье обосновывал необходимость осуществления законодательной ветвью власти контрольных функций, определял область этого контроля - финансы, взимание налогов, утверждение бюджета. "Если исполнительная власть, - писал он, - станет участвовать в постановлениях о налогах не одним только изъявлением своего согласия, то свободы уже не будет, потому что исполнительная власть превратится в законодательную в одном из самых важных пунктов законодательства. Если по тому же вопросу законодательная власть будет выносить свои постановления не на годичный срок, а навсегда, то она рискует утратить свою свободу, так как исполнительная власть уже не будет зависеть от нее; а если такое право приобретено навсегда, вопрос о том, кому мы обязаны этим приобретением - самим себе или кому-то другому, - уже становится безразличным. То же самое произойдет, если законодательная власть станет выносить такие же бессрочные постановления о сухопутных и морских силах, которые она должна поручать ведению исполнительной власти". Ш.Л.Монтескье, который обобщил и комплексно развил концепцию разделения власти, заслуженно считается наиболее авторитетным идеологом данной доктрины, воплотившейся в практику государственного строительства Франции и многих других стран.

Д. Локк и Ш.Л. Монтескье, формулируя концепцию разделения государственной власти, несомненно, стремились ограничить власть монарха по отношению к подданным, пытались поставить заслон чрезмерной концентрации власти в руках одного человека, ограничить возможности злоупотребления властью, установить взаимный контроль и взаимное ограничение разных ветвей власти. Тем не менее сам принцип разделения власти и механизм его реализации эти авторы трактовали различно.

Труды Д. Локка и Ш.Л. Монтескье не ограничивались проблемами наиболее разумного государственного устройства, сердцевиной их воззрений были их представления о правах и свободах, демократии. Их последователи творчески развили учения своих предшественников. Так, Жан Жак Руссо (1712-1778) в трактате "Об общественном договоре" обосновал идею народного суверенитета, в соответствии с которой источником и носителем власти в государстве признавался народ. Таким образом, принцип разделения государственной власти был соединен с осознанием сущности власти как исходящей от народа воли, где народ является единственным источником власти.

Теория разделения государственной власти оказала существенное воздействие на становление и развитие государственности в США посредством своего закрепления и реализации в Конституции 1787 г. Но еще ранее этот принцип был конституционно И организационно сформулирован в Декларации независимости (1776 г.), а дальнейшее развитие получил в Билле о правах (1791 г.). Отцы Конституции США, влиятельные политики того времени, такие как А. Гамильтон, Дж Мэдисон и Дж Джей, утверждали, что "сосредоточение всей власти, законодательной, исполнительной и судебной, в одних и тех же руках, или одного, или немногих, или у всех по любому основанию действительно приводит к появлению тирании". А единственным средством против тирании, считал 4-й президент США (1809-1817) Дж Мэдисон, может быть только разделение властей. "Чтобы правильно понять идеи по этому важному вопросу, - писал ОН,­ необходимо правильно понять идеи, в которых сохранение свободы рассматривается в связи с тем, что три самых главных рода власти должны быть разделены и отделены друг от друга".

Дж. Мэдисон утверждал, что "три ветви власти - разве только они связаны и слиты, с тем чтобы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, - на практике могут сохранить ту степень раздельности, которая согласно аксиоме Монтескье необходима свободному правлению"W. Таким образом создавалась система, способная к саморегулированию. В ней главный вопрос - проблема иерархичности, ибо только иерархически структурированная система способна к саморегулированию. "Чтобы заложить прочный фундамент под институт раздельных и автономных ветвей власти, что в определенной степени повсеместно полагают важнейшим условием для сохранения свободы, очевидно, требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточников власти - от народа - и шли не по сообщающимся друг с другом каналам".

Названные политические деятели предвидели возможность усиления законодательной ветви власти и, будучи сторонниками сильной исполнительной власти, предложили двухпалатную структуру законодательного органа. "С этой точки зрения сенат как вторая ветвь этой законодательной ассамблеи, отличная от первой, но разделяющая с ней власть, вероятно, будет спасительным контролем над правительством. С ее наличием безопасность народа становится вдвое надежнее, ибо любые замыслы узурпации или измены потребуют договоренности между двумя автономными палатами, тогда как в иных обстоятельствах было бы достаточно славолюбия и продажности одной". Но они не ограничились "горизонтальным" разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а предусмотрели и ее "вертикальное" разделение на государственную власть федерации, государственную власть штатов, местное самоуправление. В современных США "федеральная система включает множество правительств ­ общенациональное правительство, пятьдесят правительств штатов, минимум восемьдесят тысяч местных правительств, а также огромное число корпораций, союзов, клубов, семей и кланов, а также и других форм добровольных ассоциаций, управляемых на основе их собственных уставов, правил и взаимопонимания. "Правительства" правят в узком смысле этого слова. А при такой конфигурации взаимоотношений сами люди играют решающую роль в управлении своими делами": т. Созданная конструкция основывается не только на необходимости разделения государственной власти, но и на способах ее формирования, т.е. на базе избирательной системы, которая соответствует принципам разделения власти, а в конечном счете - принципам демократии.

Важное место А. Гамильтон, Дж Мэдисон и Дж Джей отводили вопросам осуществления правосудия судами США, в том числе Верховным судом. Полагая, что судебная власть является наиболее уязвимым звеном в системе государственной власти и находится в опасности подчинения и влияния со стороны прочих ветвей власти, они считали, что она нуждается в механизме, укрепляющем ее положение. В качестве такого укрепляющего средства был предложен принцип независимости и несменяемости судей.

В трудах А. Гамильтона, Дж Мэдисона и Дж Джея нашел свое практическое применение принцип разделения государственной власти, разработанный Дж Локком и Ш.Л. Монтескье. Кроме того, был предложен механизм сдержек и противовесов различных ветвей единой государственной власти и был найден практический механизм обеспечения народовластия.

В конце XVIII столетия в США была создана система государственной власти, основанная на практике разделения государственной власти. Эта система предполагает целостность власть принадлежащей народу, гарантирует права и свободы человека и гражданина и предусматривает эффективное осуществление функций государственных институтов.

Нельзя безусловно утверждать, что у теории разделения государственной власти не существует оппонентов, они есть. Некоторые авторы полагают, что в реальной жизни теории разделения властей является лишь “формальной теорией”. Многие авторы пишут с неэффективности принципа разделения государственной власти в условиях бюрократизации управления, необходимости оперативных решений в экстремальной обстановке. Был сформулировал принципиальный отказ от доктрины разделения государственной власти, который аргументируется статичностью концепции разделения власти. Многие указывают на то, что теория разделения государственной власти не подтверждается опытом функционирования государственного механизма. Кроме того, подчеркивается, что формальный подход к разделению государственной власти является вредным, так как практически не реализуем и в каждом государстве имеет свою специфику.

Тем не менее в практике государственного строительства США, несмотря на все испытания, принцип разделения государственной власти остается незыблемым. В истории США были ситуации, когда Конгресс выражал недовольство президентом или, наоборот, когда того или иного президента не устраивал Конгресс, не раз выдвигались идеи о пересмотре Конституции. Но большинство признавало незыблемость Конституции и поддерживало ее.

В зависимости от наличия различных факторов практического функционирования государственного механизма того или иного государства баланс соотношения разделенных государственных властей может изменяться. Очевидно, что в XIX столетии в системе государственной власти США преобладало влияние Конгресса (законодательной ветви власти), а в последующем и до настоящего времени - Президента и Правительства США (исполнительной власти). Господствующая в США конституционно-правовая доктрина основана на следующих принципах: разделение власти; федерализм; конституционный судебный надзор. Именно эти принципы составляют основополагающие начала Конституции США, построения и функционирования государственного механизма. О принципе разделения власти прямо не упоминается в тексте Конституции США 1787 г., но механизм государственной власти создан на основе положений Декларации независимости Североамериканских Соединенных Штатов от 4 июля 1776 г., которая содержит непосредственное воплощение принципа разделения государственной власти.

Подводя итоги краткого исследования философско-правовых и исторических основ принципа разделения государственной власти, можно сделать некоторые выводы.

Разделение власти - неизбежное условие и основной механизм функционирования всех видов власти.

Разделение государственной власти (распределение полномочий по осуществлению государственной власти между независимыми друг от друга органами) вытекает из принципа правового государства.

Идея, заключенная в принципе разделения государственной власти, используется как основа государственного строительства в высокоразвитых странах современного мирового сообщества со своей спецификой и различиями, характерными для национальных правовых систем.

Разделение государственной власти как формула не является догмой, а возможна к творческому применению в любой современной демократии.

Взаимное влияние права и государства (правовое государство) являются необходимым условием, позволяющим реализовать принцип разделения власти и обеспечить успешное функционирование государственного механизма, основанного на его основе.

Существование правового государства невозможно без системы разделения власти, где власть судебная выступает гарантом соблюдения права самим законодателем и правоприменителем, где конституционное судопроизводство является необходимой частью государственного механизма, позволяющего реально воздействовать на функционирование самостоятельных законодательной, исполнительной и судебной властей.

Российская Федерация, исходя из исторического опыта других государств, своего опыта, теоретических изысканий, развивает собственную модель разделения государственной власти, отвечающую современным требованиям и вызовам.

1. **Разделение власти**

Согласно ст.10 Конституции РФ: Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В статье закрепляется фундаментальный принцип организации власти в Российской Федерации принцип разделения властей.

Этот принцип был выработан мировой практикой развития демократических государств. Суть его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти - законодательная, исполнительная и судебная, каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти. Напротив, соединение законодательных, исполнительных и судебных функций в деятельности одного органа государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти у этого органа, что создает возможность установления в стране диктаторского политического режима.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве.

На федеральном уровне организации государственной власти в Российской Федерации система сдержек и противовесов, согласно Конституции, выглядит следующим образом. Законодательный орган ­ Федеральное Собрание - принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния - возможность постановки вопроса о доверии Правительству), в той либо иной форме участвует в формировании Правительства, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность заключения Правительства на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству сбалансирована возможностью роспуска законодательного органа главой государства.

Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции). Эти суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых являются другие федеральные органы государственной власти. В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Это проявляется в следующих полномочиях, закрепленных за ним Конституцией: разрешение дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, толкование Конституции (ст. 125).

Являясь главой государства, Президент Российской Федерации не относится ни к одной из трех ветвей власти. Выполняя задачи, возложенные на него Конституцией, Президент Российской Федерации обеспечивает необходимое согласование деятельности различных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной, позволяющее бесперебойно действовать всему государственному механизму.

Существует мнение, что реализация принципа разделения властей ведет к многовластию. Это суждение ошибочно. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником, согласно ст.3 Конституции, является многонациональный народ Российской Федерации. Никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Сама по себе государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано с разделением функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Эти органы самостоятельны лишь в осуществлении закрепленных за ними Конституцией и законами функций государственной власти.

Положение ст.10 относится не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации отнесено Конституцией (п."н" ч.1 ст.72) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Применительно к системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации принцип разделения властей будет раскрыт в федеральном законе об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Конкретная система сдержек и противовесов на уровне субъектов Российской Федерации будет устанавливаться ими самостоятельно в соответствии со ст.10 Конституции и данным федеральным законом (см. ст. 77 Конституции).

Поскольку в ст.10 Конституции говорится о принципе разделения властей как о принципе организации государственной власти, он не может рассматриваться как принцип организации местного самоуправления в Российской Федерации. Согласно ст.12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Согласно ст.11 Конституции РФ:

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Осуществление государственной власти в Российской Федерации возлагается на перечисленные в данной статье федеральные органы государственной власти. Эти органы представлены: Президентом Российской Федерации как главой государства; Федеральным Собранием, состоящим из двух палат (Совета Федерации и Государственной Думы) и осуществляющим законодательную власть; Правительством, осуществляющим исполнительную власть; судами (Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным и иными федеральными судами, которые могут образовываться в соответствии с федеральным конституционным законом), которые осуществляют судебную власть Российской Федерации.

Перечень федеральных органов государственной власти, даваемый в ч.1 ст.11, является исчерпывающим, т.е. не допускающим расширения без изменения гл.1 Конституции. Перечисление федеральных органов государственной власти в гл.1 Конституции, для изменения которой, согласно ст.135 Конституции, применяется усложненная процедура, имеет целью создать стабильную систему организации государственной власти в Российской Федерации.

Поскольку, согласно ст.1 Конституции, Российская Федерация является федеративным государством, государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В субъектах Российской Федерации сложились разнообразные системы организации государственной власти: в некоторых республиках существует должность президента, а в других ее нет; различаются полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти, порядок их формирования, организация деятельности и т.д. Конституция допускает такое многообразие. Согласно ст.77 Конституции система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Статью 11 Конституции нельзя уяснить в отрыве от ст.3. В этой статье многонациональный народ Российской Федерации определяется как единственный источник власти. Народ осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Содержание ч.3 ст.11 Конституции имеет особое значение для нашего государства, поскольку оно по своей форме является федерацией, а характерная черта всякой федерации - разграничение предметов ведения и полномочий между ее органами и органами входящих в нее субъектов.

Формула данной части ст.11 весьма лаконична. В соответствии с ней разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации проводится, во - первых, Конституцией; во-вторых, Федеративным договором; в ­ третьих, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В Конституции разграничение предметов ведения проведено в ст. 71, 72 и 73. В ст.71 указано все, что отнесено к ведению Российской Федерации; в ст.72 определены предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В ст.73 перечень предметов ведения субъектов Федерации не приводится. В ней указано, что субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Из текста ст.73 следует, что субъекты Федерации по предметам совместного ведения обладают лишь теми полномочиями, которые не принадлежат Федерации в этой сфере. В соответствии с ч.2 и 3 ст.78 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению между собой могут передавать друг другу часть своих полномочий, причем Конституция не уточняет, какая именно часть полномочий может быть передана.

Обращаясь к распределению предметов ведения и полномочий, которое было осуществлено Федеративным договором, подписанным 31 марта 1992 г., следует учитывать, что в соответствии с ч.1 раздела "Заключительные и переходные положения" в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции России.

Часть 3 ст.11 Конституции предусматривает возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. В таких договорах не только конкретизируются полномочия сторон по реализации предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, но и, как правило, предусматривается возможность их дальнейшего разграничения.

В настоящее время Российской Федерацией такие договоры подписаны с рядом республик и областей.

Согласно ст.12 Конституции РФ:

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление - одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельную деятельность (непосредственно или через органы местного самоуправления) по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций. Будучи существенным выражением народовластия, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

В Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но и гарантируется органами власти Федерации и ее субъектов, причем гарантии местного самоуправления могут быть общеполитические, морально - этические, а также более конкретные - экономические, юридические, организационные и др.

Следует признать, что воплощение конституционной модели местного самоуправления в значительной мере зависит от успехов реформирования всего общественно - политического строя России. Только создание гражданского общества, рыночной экономики, демократического правового государства обеспечит в полной мере осуществление местного самоуправления. В то же время развитие местного самоуправления, в свою очередь, будет способствовать общим реформам. В данной связи становление местного самоуправления будет процессом относительно длительным.

Говоря о гарантированности местного самоуправления, Конституция имеет в виду, прежде всего государственные гарантии. Смысл их в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально - финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении прав на местное самоуправление. Материально - финансовые условия, в частности, предполагают наделение субъектов местного самоуправления муниципальной, в том числе земельной, собственностью, обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами. Правовые условия включают судебную защиту прав местного самоуправления и др. (см. комментарий к ст.133).

Идеология местного самоуправления отражает две объективные социальные потребности: необходимость эффективного управления делами общества и развитие демократии. Чем сложнее общество, тем труднее управлять экономическими и социальными процессами из центра, поэтому издавна местное самоуправление связывалось с задачей децентрализации управления, передачи на места вопросов, которые там могут решаться наиболее успешно, Местное самоуправление предполагает заботу о непосредственных нуждах населения. Лучше всего эти нужды знает власть, напрямую связанная с жителями городов и сел, что и обеспечивает заинтересованное, ответственное и, следовательно, эффективное решение местных дел. С другой стороны, местное самоуправление способствует обеспечению свободы личности, ее самовыражению. Развитию в гражданах самостоятельности и предприимчивости. Знакомясь с общественными делами, участвуя в их решении, люди перестают надеяться только на центральные власти и привыкают полагаться на самих себя.

Системный подход к любому современному государству предполагает, что каждое его структурное подразделение взаимосвязано с другими и в то же время относительно независимо, обладая в конкретных ситуациях способностью по-своему реализовывать предоставленные ему возможности. Однако степень ответственности "структурных узлов", расположенных как по "горизонтали", так и по "вертикали", объем их возможностей далеко не одинаковы в разных государствах и зависят от многих политических, экономических, технических факторов, конкретных исторических условий. Согласно Конституции Союза ССР 1977 г. местные Советы решали все вопросы местного значения и были органами относительно самостоятельными. В то же время эта самостоятельность существенно ограничивалась и на деле была значительно меньше, чем предполагалось по закону. Безраздельное господство компартии превращало местные Советы, как и все другие государственные органы, в придаток партийного аппарата. Да и по закону их возможности были весьма невелики. Местные Советы в соответствии с Конституцией обязаны были проводить в жизнь решения вышестоящих государственных органов. И хотя они избирались населением на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании и были подотчетны только своим избирателям, сами выборы были далеко не свободными и ограничивались голосованием за единственного в избирательном округе кандидата, выдвинутого по разнарядке парторганов. Кроме того, создаваемые местными Советами исполнительные органы находились в двойном подчинении - местных Советов и вышестоящих исполнительных и распорядительных органов. В двойном подчинении находились и отраслевые исполнительные органы местных Советов. Таким образом, вся система местных выборных органов власти оказывалась "пристегнутой" к центральному аппарату управления.

Ошибочно утверждать, что местные Советы вообще не могли решить ни одного вопроса. Они обладали установленной Конституцией и законами компетенцией, но все существенные вопросы решались по согласованию и с одобрения соответствующих партийных органов. Существовала явная гипертрофия централизации. С экономической точки зрения это объяснялось господством государственной собственности, системой управления, которая включала в себя и местные органы государственной власти.

Существовавший многие годы тоталитарный коммунистический режим извращал демократический централизм как конституционный принцип организации и деятельности государства. Если по Конституции 1977 г. демократический централизм должен был сочетать единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело, то на практике это сочетание нарушалось за счет усиления единого руководства и ограничения творческой инициативы на местах, подмены государственного руководства партийным при полной безответственности партийных органов за свои промахи и ошибки и ответственности государственных органов перед партийными за выполнение партийных директив.

Комментируемая статья Конституции отвергает концепцию местных Советов как составной части единой демократически централизованной системы органов государственной власти и последовательно утверждает начала децентрализации управления общественными делами. Особой формой децентрализации государственного управления и является местное самоуправление. Специфичность этой формы децентрализации в том, что, во-первых, она имеет свои границы; во-вторых, эти границы очерчены правом ­ органы местного самоуправления наделены объемом собственных полномочий; в-третьих, эти полномочия они осуществляют самостоятельно, т.е. беспрепятственно, свободно, по своему усмотрению; в-четвертых, органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, означает, что местное самоуправление отделяется от государственной власти с точки зрения структур, но ­организационной. Формирование органов местного самоуправления - дело самого населения соответствующего города, села или иного муниципального образования. Одни из этих органов могут быть непосредственно избраны населением, другие - сформированы выборными органами. Но при всех условиях они не могут назначаться "сверху", их состав не должен согласовываться с вышестоящими государственно ­ властными инстанциями или утверждаться ими. Вмешиваться в решение этих дел государственные инстанции не могут; в противном случае должна наступать правовая ответственность за нарушение Конституции. Будучи сформированы "снизу", органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности к органам государственной власти и не обязаны выполнять их предписания. Органы государственной власти могут действовать рядом с органами местного самоуправления, но не вместо них.

Будучи выведены из системы органов государственной власти, органы местного самоуправления остаются в системе государственно - властных отношений. Организационно отделенные от государственной власти, они с ней связаны функционально. Само создание и важнейшие полномочия органов местного самоуправления определены актами органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики - экономической, социальной, экологической, в области культуры и др., могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ (см. комментарий к ст.132).

Хотя органы местного самоуправления по смыслу ст.12 Конституции не являются органами государственной власти, их статус нельзя приравнивать к статусу общественных объединений. Субъекты местного самоуправления - в значительной степени корпорации публичного права, обладающие властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 года, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, 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. Неисполнение или ненадлежащее исполнение этих решений влечет ответственность в соответствии с законом.

**Список литературы**

1. Под ред. Л.А. Окунькова «Комментарий к Конституции РФ»; БЕК, 1996
2. И.В. Левакин, И.А. Болдырев «Законодательство и экономика», №1, январь 2005