**Содержание**

Введение

1. Особенности территориального устройства Российской Федерации на современном этапе

1.1 Понятие и сущность федерализма и федерации

1.2 Становление российского федерализма

1.3 Территориальное устройство и проблемы ассиметрии субъектов Российской Федерации

2. Механизм формирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

2.1 Механизм формирования органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации

2.2 Механизм формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации

2.3 Механизм формирования судебной власти в субъектах Российской Федерации

3. Анализ системы и структуры органов государственной власти в Новосибирской области

3.1 Институциональный анализ деятельности органов государственной власти Новосибирской области

3.2 Организационно–функциональный анализ деятельности Губернатора

3.3 Организационно–функциональный анализ деятельности Новосибирского областного Совета депутатов

3.4 Организационно–функциональный анализ деятельности администрации

3.5 Организационно–функциональный анализ деятельности Избирательной комиссии

3.6 Организационно–функциональный анализ деятельности Контрольно – счетной палаты

Заключение

Библиография

Приложение

**1. Особенности территориального устройства Российской Федерации на современном этапе**

**1.1 Понятие и сущность федерализма и федерация**

Определение понятийного аппарата изучаемого явления составляет непременное требование научного исследования. Отклонение от установившихся в науке базовых понятий и их просмотр приводит к путанице в теории и негативным последствиям на практике. В полной мере это относится к понятийному аппарату государственного устройства, и в частности к федерализму, базовые понятия которого разработаны и восприняты в течение столетий.

Эволюция федерализма имеет свою многовековую историю, а конституционно правовое установление ее насчитывает около двух столетий. Государственно-правовая наука свидетельствует, что элементы федерации появились еще в древнем и средневековом обществе, а зрелые формы федеративных отношений стали формироваться в периоды новой и новейшей истории.

В целом появление федерализма в истории человечества обусловливалось как естественным стремлением народов к организации единого сообщества, так и политикой более могущественных государств по включению в свой состав других народов и государств с сохранением их относительной самостоятельности.

Создатели конституционно-правового федерализма усматривали в нем более демократическую форму государственного устройства, обеспечивающего совместное решение вопросов жизнедеятельности создавших единое государство образований, поддержание мира членами федерации и преодоление конфликтов между ними и центральной властью, гарантирующего права и свободы человека и гражданина. Поэтому идеи и принципы федерализма оказали свое позитивное влияние на развитие политико-правовой мысли во многих странах, в результате чего начались интенсивные поиски демократического преобразования их государственного устройства. Конституционно-правовое федеративное государство впервые образовалось в США (1787), затем – в Мексике (1824), Бразилии (1889), Австралии (1901), России (1918) и других странах. В современном мире насчитывается около 200 государственных образований, подавляющее большинство которых являются многонациональными. А федеративная форма закреплена в конституциях 25 государств, занимающих 50% территории и включающих в себя 1/3 планеты [2.1.].

Определение понятия «федерализм» (от франц. *federalisme*), с некоторыми редакционными различиями, существует давно. Оно отражено в работах отечественных и зарубежных авторов, в учебниках и энциклопедических словарях. В них федерализм рассматривается как система основных принципов определенной формы государственного устройства и его функционирование, отличающихся от унитаризма и конфедерации.

Федерация отличается от конфедерации тем, что является не союзом государств, а единым союзным государством. Федерацией является добровольное объединение нескольких самостоятельных государственных образований в одно государство. В новом государстве его участники становятся субъектами федерации. В свою очередь, субъекты федерации состоят из административно-территориальных единиц. Субъекты федерации имеют несколько хозяйственную, но в определенной степени и политическую самостоятельность. Верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным органам. Они же выступают на международной арене от имени федерации. Вооруженные силы едины.

Субъекты федерации образуют свои органы представительной, исполнительной и судебной власти, принимают конституции, уставы, постановления и другие акты. Но они не являются государствами, не имеют прямого представительства в международных организациях.

Главным вопросом любой федерации является разграничение компетенции между центром и субъектами федерации. Одни полномочия переходят исключительно центру, другие находятся в совместном ведении; применяется также взаимное делегирование полномочий. Если в унитарном государстве компетенции административных территориальных единиц устанавливаются текущими актами центральной власти, то в федеративном государстве – конституционным разграничением компетенции между федерацией в целом и ее субъектами, обладающими государственной автономией (Австралия, Австрия, Бразилия, Германия, Индия, Россия, США, Канада и др.). *Федерация как структура, созданная однопорядковыми в смысле их равноправия образованиями, более, чем унитарное государство, способна противостоять тоталитаристским тенденциям, нередко свойственным органам центральной власти любого государства.* Унитарное государство лишено таких противовесов центру, какие имеет федерация в лице ее составных частей. Административно-территориальные единицы, из которых состоит унитарное государство, имеют хозяйственную, социально-культурную самостоятельность. Ими управляют центральные органы власти в меру своей компетенции. На территории унитарного государства действует общее законодательство, одно гражданство, единая денежная, кредитная и налоговая система. Унитарное государство лишено таких противовесов центру, какие имеет федерация в лице ее составных частей. При этом также нужно учитывать, что в федеративном государстве органы, имеющие право принимать решения и издавать законодательные акты, как правило, больше зависят от воли населения, чем соответствующие органы унитарного государства.

Однако не следует считать, что между федеративной и унитарной формами государственного устройства лежит непреодолимая пропасть. В процессии развития любого государства происходит некоторое сближение положительных черт федеративного и унитарного государственного устройства. Например, федеративные государства нередко стремятся к установлению максимально четкого распределения полномочий между центром и местами, что характерно для унитарных государств (Швеция, Финляндия, Италия, Турция и др.). В то же время унитарные государства все чаще обращаются к опыту федеративных государств, в которых местные органы – субъекты федерации – пользуются, как правило, несравненно более широкими полномочиями, чем местные органы в унитарных государствах. А расширение прав местных органов в унитарных государствах и установление их непосредственной зависимости от проживающего в них населения объективно сближают унитарные и федеративные государства.

Но сближение некоторых черт унитарного и федеративного государства не может служить основанием для размывания их качественной определенности. Понятие «федерализм» применимо лишь к состоявшемуся, действенному федеративному государству с присущими ему принципами и ограничениями.

Понятие «федерализм» содержит философию качественно определенного государственного устройства, оно составляет теоретико-методологическую основу организации федеративного устройства. А «федерация» - тип реальной государственной организации, соответствующий всем принципам федерализма и являющейся воплощением его философии. По меткому выражению П. Кинга, «хотя федерализм и может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма».

Понятие «федерация» производно от понятия «федерализм». Оно несколько уже и обозначает организацию государственного устройства на принципах федерализма в той или иной стране.

Федерация (от лат. *Foederatio* – объединение, союз) определяется как «единое союзное государство, созданное на основе добровольного объединения государств и национальных образований», «форма государственно-территориального устройства», «более демократичная форма организации государства, чем унитаризм» и т. п.

*Если власть делится между центром и составными частями «сверху», без согласия составных частей федерации либо согласования с ними, то в таком случае, какие бы ни были права у территорий, государства не может быть признано федеративным по своей природе.* И наоборот.

К **основным принципам федерализма** относятся: добровольность объединения государств и подобных им образований в единое государство; принятие федеральной конституции и конституций субъектов федерации; однопорядковый (симметричный) конституционный статус субъектов федерации и их равноправие; конституционно-правовые разграничения суверенитета федерации и суверенности ее субъектов; общие территория и гражданство; единые денежная и таможенная системы; федеральная армия и другие институты государства, обеспечивающие его эффективное функционирование.

*Федерация, как правило, создается «снизу», то есть на основе союза (договора, соглашения) объединяющихся в единое государство субъектов. Но она может создаваться также «сверху» путем преобразования унитарного государства, конфедерации или содружества государств.*

Мировая практика становления федеративных государств нынешнего столетия свидетельствует о том, что они так же, как и первые федерации, стремятся придерживаться принципа достижения согласия. Отсутствие такого согласия не позволяет достигнуть цели создания стабильных и эффективных государств, даже если на официальном уровне подписываются документы учредительного характера в виде договоров (соглашений). Одним из наглядных примеров неудачи в создании федеративного государства без достижения реального согласия являются результаты Дейтонского соглашения о мире в бывшей Югославии. Несогласие немалой части населения этих стран с тем, как был решен вопрос о статусе Сараево, вызвало после подписания соглашения протест не только сербов в Сараево и Белграде, но и хорватов в Мостаре и Загребе. Конфликт так до сих пор и не урегулирован в необходимой мере.

Таки образом, *достижение реального согласия должно стать первичной и исходной ступенью образования федерации либо формирования нового типа федеративных отношений в рамках уже существующего федеративного государства.* Согласие (договоренность) как условие федерализации государства является обязательным по основным устоям федеративного устройства, то есть по конституционным основам федерализма.

Важнейший вопрос в определении механизма достижения согласия – вопрос о субъектах или сторонах, которые должны прийти к договоренности. В федеративном государстве исходное значение имеет консенсус на двух уровнях. Первый – между государством и гражданами, составляющими в совокупности народ, учреждающий основной закон государства. Этот уровень согласия должен быть основой государственности и источником стабильности любого федеративного, так и унитарного, государства. Второй уровень консенсуса – договоренность между федерацией и составными частями государства – субъектами федерации. Это, как представляется, - обязательное условие стабильности государства, избравшего федеративную форму устройства.

В связи с тем, что сущностные элементы федерализма закрепляются в учредительных актах государства – договорах (соглашениях) и конституции, принципиальным является вопрос о том, что следует считать основным правовым документом, учреждающим федеративное государство. Иначе говоря, требуется определенность в правильном понимании соотношения двух видов документов – договора и конституции – как актов, закрепляющих образование либо преобразование федерации.

Договор (соглашение) лежит в основе создания федерации, а конституция – в основе организации и функционирования уже созданного федеративного государства. Из природы федеративного государства следует, что *вопросы принятия и изменения конституции, а также изменения положений договора, заключенного до принятия конституции, должны быть предметом совместного ведения федерации и ее субъектов.* Это обстоятельство предопределяет особенности конституционного процесса.

Вопрос о том, как лучше принимать конституцию в федеративном государстве, чтобы добиться согласия сторон федеративных отношений, может решаться по-разному.

Первый вариант – принятие конституции путем всенародного референдума. В этом случае основной закон становится документом согласия, если за него проголосовало более половины граждан большинства субъектов федерации. Другой вариант принятия конституции – утверждение проекта высшим законодательным или специально образуемым учредительным органом федеративного государства при таком способе гражданское согласие может быть обеспечено благодаря опросу, консультативному референдуму, обсуждению не менее чем с половиной (2/3 и т.д.) населения.

Опыт принятия основных законов в странах, где конституционно закрепленный федерализм в той или иной степени позволяет обеспечить стабильность, свидетельствует о том, что степень согласия с национальной конституцией должна быть высока.

*Достижение согласия необходимо и в случае преобразования федерации.* В этой ситуации федерация и ее субъекты совместно принимают новые правила разделения государственной власти в рамках сохраняющего целостность суверенного федеративного государства. Такой порядок прихода к согласию должен гарантироваться конституцией федеративного государства.

Правила внесения поправок в федеральную конституцию, требующих учета мнения субъектов федерации, содержатся в конституциях большинства федеративных государств. В этом отношении по степени сложности конституции делятся на жесткие и гибкие. Примером наиболее жесткой конституции является Основной Закон ФРГ. В ч. 3 ст. 79 установлено, что деление федерации на земли, принципиальное участие земель в законодательном процессе или принципы, изложенные в ст.1 и 20, не могут быть отменены даже в случае пересмотра Конституции.

*Для федеративных государств важным является жесткое требование того, что текст конституции в части, затрагивающий федеративное устройство, не может быть изменен без согласия субъектов федерации.* При этом могут иметь место разные варианты одобрения необходимости изменения конституции субъектами федерации: простым большинством, квалифицированным большинством и даже всеми субъектами федерации.

Независимо от создания федерации «снизу» или «сверху», безусловным требованием является выявление мнения народов соответствующих государств. Если же создание федерации «снизу» или трансформация унитарного государства либо межгосударственного образования в федеративное государство осуществляется «сверху», без учета мнения образующих его народов, тем более насильственным путем, то едва ли оно может по существу претендовать на соответствующее название. Иначе говоря, *независимо от образования федерации «снизу» или «сверху», доминирующими требованием является добровольное согласие входящих в единое государство субъектов.*

Бесспорно, что общие определения, понятия должны развиваться и уточняться в соответствии с исторической практикой и ее научным осмыслением. Но при этом не следует забывать, что эти уточнения не могут изменить сущностную характеристику рассматриваемого явления или предмета. Столетиями укоренившееся понятие федерализма и принципы образования федеративного государства не могут потерпеть существенных изменений в связи с тем, что «современная историческая практика» создания федеративных государств связана «с применением военной силы», «внешнего давления», «с целью растворения племен или с желанием отдельных субъектов иметь более высокий конституционный статус по сравнению с другими.

*Идея пересмотра, «пусть даже в течении столетий укоренившихся», общего понятия и основных принципов федерализма лежит в основе аргументации неизбежности разномодельной федерации.* Авторы этой концепции, с одной стороны, соглашаются, что без четкого и обоснованного определения основ федерализма, его общезначимых черт и принципов не может быть и речи о какой либо теории федерализма, а с другой – отстаивают такие модели федерации, которые далеки от его понятия и общих принципов. «Как можно говорить об общем понятии федерализма, отрицая его модели, - пишет Тадевосян, - если хорошо известно, что общее имеет какой-то смысл лишь в той связи, которая ведет к особенному и отдельному». Но известно, что диалектика общего и особенного в теории познания применима и к анализу однопорядковых явлений и предметов. В данном случае – это форма государственного устройства, разными моделями которой являются унитарное, федеративное и иные государственные образования. Поэтому *основную проблему федерализма нельзя сводить к его разновидностям, своеобразиям, формам проявления или групповым особенностям. Проблема федерализма – это организация федеративного государства в соответствии с его научным понятием и основными принципами.* Именно благодаря этому сохраняется единая сущность федерализма.

Итак, федеративное государство базируется на его конституционной целостности и суверенитете, четкой регламентации политических порядков снизу вверх и обратно, гарантии суверенности субъектов федерации для самостоятельного решения своих компетенций. Следовательно, федеративное государство предполагает равенство и независимость между федерацией и ее субъектами в осуществлении своих конституционно очередных предметов ведения и компетенций. В то же время она строится на определенной подчиненности субъектов федерации федеральной конституции и иерархии государственной власти. Этим обеспечиваются эффективность функционирования федеративного государства как целостного государственного образования и совместное осуществление федерацией и ее субъектами общегосударственного суверенитета и суверенности каждого субъекта.

**1.2 Становление российского федерализма**

Форма государственного устройства зависит от общественного строя, экономического, геополитического, внешнего положения страны. Для России вечным является вопрос о том, как управлять огромной территорией. Цари выстраивали жесткую исполнительную вертикаль снизу вниз. В СССР предпринимались попытки найти оптимальный вариант отношений между центром и регионами по вертикали и горизонтали – от жесткого централизма до совета народного хозяйства.

Государство может быть унитарным или федеративным. Унитарное правление предполагает административное подчинение, следование инструкциям, если даже невыгодно исполнителю. Оно централизует основные функции государства, но и гарантирует их выполнение. Федеративное государство характеризуется децентрализацией управления, передаче рядя важных его функций и других признаков, о которых упоминается выше. Несколько независимых государств могут образовать конфедерацию – союз государств.

СССР является унитарным государством де факто, но не де юре. Унитарность придавала единая государственная идеология и руководящая и направляющая роль одной политической партии. Согласно же Конституции СССР, союзные республики обладали широкими полномочиями и правами вплоть до выхода из состава СССР, и они реализовали это право. В 1991 г. Был подготовлен к подписанию новый Союзный договор, при этом его подписание или неподписание объявлялось добровольным делом. Верховный Совет СССР постановлением от 29 августа 1991 г. Предложил республикам, как изъявившим желание подписать Союзный договор, так и не выразившим готовности к его подписанию, заключить договоры об экономическом, валютно-финансовом сотрудничестве, обороне экологической безопасности, защите прав и свобод граждан независимо от их национальности.

Однако подписание нового Союзного договора не состоялось, а три республики (РСФСР, Украина, Белоруссия) обнародовали соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Эйфория у народных депутатов была так высока, что они почти единогласно, невзирая на партийную принадлежность, проголосовали за денонсацию Договора об образовании СССР от 1922 г., ратифицировали соглашение о создании СНГ и обратилась ко всем союзным республикам с просьбой присоединиться к содружеству для взаимовыгодного сотрудничества в интересах всех народов.

Для России с ее огромной территорией, множество национальностей, существенными различиями между регионами федерации является оптимальной формой государственности, условием сохранения единства страны, стабильности.

Требуется обеспечить равенство по правам и обязанностям, и создать условия для сохранения национальной самобытности всех народов. Малочисленные народы, в местах их компактного проживания в праве создавать органы территориального общественного самоуправления с учетом национальных, исторических и иных традиций. Однако национальный аспект не должен превалировать, так как он может привести в действие силы геополитического растяжения, подрывающее единство и безопасность страны.

Россия как крупнейшее многонациональное государство проводит политику, направленную на создание равноправных отношений между народами, формирование демократических механизмов разрешения национальных проблем, поддержку и развитие национально – культурных автономий, объединение усилий всех звеньев государственной системы для борьбы с агрессивным национализмом, достижение межнационального согласия. Концепция государственной национальной политике положена в основу при разработке федеральных, региональных и местных программ.

Совершенная федерация предполагает гармоничные, согласованные отношения Центра и регионов на основе законодательного разграничения полномочий, выражения и обеспечения Центром интересов регионов. В единстве составляющих федерацию Центр является, прежде всего, политическим понятием. Он олицетворяет неделимый суверенитет, отвечает за соблюдение прав граждан. Никаких региональных суверенитетов не должно быть, как и гражданства отдельных территорий. Центр не должен незаконно вмешиваться в дела регионов, принимать необоснованные решения, но и разумное централизация необходима и вписывается в федерализм.

Федерализм предполагает единство ветвей власти в центре и на местах, недопущение приоритета национальных или территориальных интересов над общегосударственными, политического, экономического, правового сепаратизма, не выносит заигрываний субъектами федерации, расширение их прав в обмен на лояльность, перекладывания ответственности без прав и компенсаций.

Российская Федерация создана не традиционным путем и не на пустом месте. Обычно федерацию образуют ранее независимые государства на основе федеративного договора. После распада СССР Россия в границах РСФСР уже была федеративным государствам. В РСФСР существовали административно-территориальные единицы в рамках единого государства. В федеративном государстве территориальные единицы являются государствоподобными образованиями, субъектами федерации, что предполагает иные принципы их отношений с федеральным центром. Следовательно, прежняя форма федерации наполняется новым содержанием.

Основой формирования федеративных отношений послужили Федеративный договор, Конституция Российской Федерации.

*Федеративный договор* подписан 31 марта 1992 года представителями сначала республик, а затем краев, областей, автономий (не подписали Чеченская Республика и Республика Татарстан), что ознаменовало переход к федеративному устройству России. Федерацию образовали административно – территориальные и национально – территориальные единицы: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, которые стали субъектами Российской Федерации. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа имеют свой устав и законодательство.

*Конституция Российской Федерации* закрепила такие принципы федеративного государства, как единства правового поля (верховенство Конституции и федеральных законов, соответствие конституций республик и уставов других субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации); незыблемость территориальной целостности государства, не допустимость одностороннего статуса субъекта Российской Федерации; единство основ государственного строя; равноправие субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральным центром и между собой [1.1.].

О признаках федеративных отношений свидетельствуют также следующие показатели:

* Верхнюю палату парламента, наделенную важными конституционными полномочиями, составляет представители законодательной, исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
* В распоряжении органов государственной власти субъектов Российской Федерации находятся налоговые доходы;
* Главы субъектов Российской Федерации избираются населением прямым голосованием;
* Функционируют органы местного самоуправления.

Федерализм развивался по двум направлениям: законодательное и договорное. Первому направлению следовали субъекты Российской Федерации, не претендующие на расширение полномочий и льгот; второму – субъекты Российской Федерации, которых не удовлетворяют рамки действующих положений, добивающихся фиксирования в договорах дополнительных прав. Но в обоих случаях должны соблюдаться принципы верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равноправие субъектов Российской Федерации, недопустимости ущемления интересов России и субъектов Российской Федерации.

Принятием базовых системообразующих законов закрепляются границы прав и ответственности за экономические и политические решения на разных уровнях управления, их ресурсная и финансовая база, механизм беспрепятственного прохождения управленческих «импульсов» и обратной связи от федерального центра до местного управления.

Договорные отношения в Конституции Российской Федерации признаны в качестве основного механизма разграничения предметов ведения и полномочий. В других странах, где практикуются договоры и соглашения, они имеют подзаконный, вспомогательный характер.

Однако федерация строилась с самого начала во многом не последовательно, больше подчинялась политической целесообразности, чем стратегическим интересам. Поэтому современный федерализм имеет переходную, еще окончательно не сформировавшуюся, а значит и не устойчивую форму. Он находится под воздействием факторов как укрепляющих единство страны, так и подтачивающих его. Россию тянут одни в конфедерацию, другие – в унитарное государство.

Конфедерация противопоказана Российской Федерации, так как велика территория, многонационально население, большое количество субъектов федерации. В чистом виде конфедерация не наблюдается и в небольших странах. Так, в Швейцарии, имеющей по общему признанию образцовую конфедерацию, централизации не меньше, чем в иных унитарных государствах.

Намерение выйти из состава Российской Федерации явно никто из субъектов не демонстрирует. Но государственность подтачивает, политическое и экономическое единство страны расшатывает, центральную власть ослабляет региональный сепаратизм. Питательной его средой являются наделение всех субъектов Российской Федерации правом издания законов; назначение прокуроров субъектов по согласованию с ними; отсутствие права федерального вмешательства и принуждения по отношению к субъектам Российской Федерации.

В 1998 г. Из рассмотренных Министерством юстиции Российской Федерации 30 тыс. нормативных актов субъектов 30% оказались противоречащими Конституции и федеральным законам. Основные нарушения относятся к деятельности органов государственной власти, законодательству о выборах, лицензированию, обороту алкогольной продукции.

Если Центр не контролирует свои структуры, демонстрирует неуправляемость де-факто, то руководители регионов берут на себя более широкие полномочия, чтобы компенсировать слабости Центра. Возможности для этого имеются, так как Министерство имущественных отношений Российской Федерации реально не управляет государственной собственностью, а предприятия являются должниками региональных администраций.

Субъекты Российской Федерации претендуют также на участие в выполнении функций по управлению предприятиями федеральной собственности. Для упрочнения своего положения региональные лидеры включаются и в политическую борьбу. Они создают объединения для участия в выборах в Государственную Думу, чтобы повлиять на состав парламента, увеличить представительство от региона.

Федеральные и региональные органы образуют единую систему власти, но реально не действуют ни исполнительная, ни законодательная вертикаль. Во многом это связано с выборностью региональных и местных органах.

За 10 лет преобразований произошло серьезное ослабление федеральной власти России. Во многих регионах полномочные представители Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и территориальные органы исполнительной власти стали придатками губернаторской власти.

Россия оказалась перед выбором: или решение Центра будут исполняться на местах, или в регионах будут существовать две независимые системы государственного управления – федеральные и региональные, что парализует управление. Поэтому потребовались решительные меры, способные укрепить государственность и федеральную власть в регионах. Ими стали инициативы Президента Российской Федерации по введению полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, нового порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания, а также отзыва руководителей и прекращения полномочий органов власти субъектов Российской Федерации местного самоуправления, применению прямого президентского правления в регионах.

Указом Президента Российской Федерации утвержден перечень семи федеральных округов (Центральный, Северо – Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный округа), институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах, устанавливается порядок размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по согласованию с полномочными представителями Президента в федеральных округах [1.4.].

Целями реорганизации является обеспечение реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, повышение эффективности федеральных органов государственной власти, совершенствование контроля исполнения решений федеральных органов управления, упрочение единого правового пространства на всей территории страны.

Эти меры призваны оптимизировать президентскую вертикаль управления, вывести федеральные структуры из-под влияния региональных властей, жестко подчинить их центру. В каждом федеральном округе действует полномочный представитель Президента Российской Федерации, который обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства. Вместе с оптимизацией президентской вертикали улучшается схема размещения федеральных органов исполнительной власти в регионах.

Новое деление, естественно не решает всех проблем преобразования России в государство с сильной центральной властью. Однако укрепление вертикали президентской власти способствует утверждению законности, защите от произвола местных властей, что явно отвечает интересам рядового человека.

Укрепление федерации с учетом устойчивых особенностей России позволит сосредоточить в Центре оптимальное количество функций, наделить необходимыми полномочиями регионы, приблизить власть к местным сообществам и обеспечить демократическое будущее страны.

**1.3 Территориальное устройство и проблемы асимметрии субъектов Российской Федерации**

Территориальное устройство, или территориальная организация государства – это система взаимоотношений между государством в целом, то есть его центральной властью и территориальными составными частями – субъектами. В официальных документах и научной литературе до последнего времени преобладал термин «государственное устройство». Но более адекватным характеристике территориальной организации государства является термин «политико-территориальное устройство». Существуют две основные формы политико-территориального устройства государства: унитарная и федеративная. Основное различие между ними заключается в том, что для федеративной формы характерно конституционно установленное разграничение компетенций между федерацией в целом и ее субъектами, существование и границы которых обычно гарантированы федеральной конституцией, тогда как в унитарном государстве компетенция территориальных единиц, как нередко и само их существование и границы, устанавливается текущими актами центральной власти. К этому следует добавить, что соответственно конституционному установлению территорий субъектов Федерации они обладают элементами государственной автономии, но не являются государствами в собственном смысле, хотя в ряде федеративных государств (США, Мексике, Бразилии) и называются «штатами» или «республиками» (государство) в Российской Федерации. Поэтому объяснение различия между унитарной и федеративной формами территориального устройства государства те, что субъекты федерации представляют собой государственные образования или даже государства, едва ли обосновано.

В связи с установленным в Конституции Российской Федерации [1.1.] разным статусом субъектов Федерации в юридической литературе республики называются «национально-государственными образованиями»; края, области и города федерального значения – «административно-территориальными единицами»; автономная область и автономные округа считаются национально-территориальными образованиями. Такое разнообразие территориального устройства и правового положения субъектов Российской Федерации обусловливает продолжающуюся дискуссию по ряду проблем теоретико-практического характера. К их числу относятся, прежде всего, вопросы асимметрии конституционного статуса субъектов Федерации и их равноправия; договорной или конституционной сущности Российской Федерации; суверенитета и самоопределения народов и др.

*Разночтение положений Конституции Российской Федерации по этим и другим вопросам объясняются тем, что наряду с юридически четкими установлениями в ней имеются явные несогласования, дающие возможность для их противоречивого толкования в процессе практической реализации.* Такое несогласование создает конституционно-правовую предпосылку для фактического неравноправия субъектов с неизбежными взаимными конфликтами между ними, равно как и с федеральными органами.

Статус республик и иных субъектов Федерации должен быть *определен только в Конституции Российской Федерации* и, соответственно закреплен в конституциях республик, уставах краев, областей и других субъектов Федерации. *Отсутствие такой определенности в значительной мере обусловило несоответствие основных законов (конституций, уставов) ряда субъектов федерации Конституции Российской Федерации* [2.3.].

В подавляющем большинстве конституций и уставов закрепляется признание верховенства Конституции Российской Федерации. Однако зачастую положение о верховенстве и приоритете конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на их территории формулируются без учета положений Конституции Российской Федерации о верховенстве действии Конституции Российской Федерации без каких-либо ограничений.

В конституциях некоторых республик встречаются также положения о ратификации федеральных законов (Ингушетия, Саха), о возможности приостановления действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории республики (Башкортостан).

Основные законы (уставы) других субъектов Российской Федерации (краев, областей и др.) менее претенциозны. Они закрепляют равноправие всех субъектов Российской Федерации, подчеркивая этим, что ничем не отличаются от прочих республик, но в отличие от них не закрепляют государственный суверенитет или статус государства. Однако имеются формулировки, закрепляющие статус самостоятельного государственного образования (Красноярский край) или государственно-территориального образования в составе Российской Федерации (новосибирская область). В разных формах уставы краев областей декларируют отсутствие права выхода из Российской Федерации, почти все закрепляют верховенство Конституции Российской Федерации на своей территории.

Многие конституции и уставы проявляют *явное отсутствие от принципа разделения властей,* распространяющегося не только на федеральную власть, но и на систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В них не только отдается приоритет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательном процессе, но и сам процесс формирования органов исполнительной власти относится к полномочиям законодательному (представительному) органу государственной власти.

В конституциях ряда республик имеются положения, не соответствующих Конституции Российской Федерации по предметам ведения.

Во многих конституциях и уставах устанавливается верховенства субъекта Российской Федерации в отношении национальных богатств, право его исключительной собственности на землю и ее недра, воды леса, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, находящиеся на территории.

В конституциях ряда республик имеются также несоответствия с Конституцией Российской Федерации по вопросам гражданства, обороны, таможенного дела, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, организации законодательной, исполнительной и судебной властей и другим вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации.

Имеющиеся в конституциях республик и уставах других субъектов Федерации несоответствия важным положениям федеральной Конституции *достаточно остро ставят вопрос о гарантиях равноправия всех субъектов Российской Федерации.* В решении этой проблемы сталкиваются два подхода: в республиках считается правомерным существование неравноправного конституционного статуса других субъектов Федерации, а в краях и областях ставится вопрос о выравнивании их статуса со статусом республик.

Безусловно, на данном этапе и в обозримой перспективе невозможно равенство субъектов Федерации, если даже такая идея была бы провозглашена конституционно. Они не равны хотя бы по этническим особенностям, численности населения, размерам территории, экономическому потенциалу и т. д. В мировоззренческой основе Конституции Российской Федерации также нет идеи равенства народов по тем же объективным причинам. Поэтому *в Конституции Российской Федерации устанавливается не равенство, а равноправие субъектов федерации.* В ней закрепляется равноправие народов и как следствие этого – равноправие представляющих их субъектов Федерации. А понятие «равенство» и «равноправие» - не тождественны.

*Конституционное равноправие субъектов федерации предполагает их политико-правовую равноценность.* Подобно тому, как предусмотренные Конституцией равные права и свободы человека и гражданина равноценные для каждой личности, так конституционное право для всех субъектов федерации. Иначе говоря, *не тождественность в экономическом, географическом, демографическом, национальном и ином положении субъектов федерации не означает объективной обусловленности асимметрии их конституционного статуса и неравноправия.*

Асимметричность Российской Федерации не вытекает из неоднородности экономико-географического и прочих региональных пространств. Подобная зависимость отвергается мировой практикой, поскольку в мире вообще нет ни одного симметричного по экономико-географическому признаку государства, в том числе унитарного.

В качестве обеспечения равноправия субъектов Российской Федерации некоторые государственные деятели и ученые предполагают переход к одной структуре федерализма – территориальной. Более того, в этом усматривается гарантия укрепления Российского государства и предотвращения его дезинтеграции. Но очевидно, что ссылаться на территориальную организацию других стран в России невозможно, где исторически веками существовали компактно проживающие на данной территории разные народы. Российское государство многонационально, поэтому не следует противопоставлять разные формы территориальной организации субъектов Федерации.

*Учет национального фактора – необходимое требование демократического устройства любого, в том числе федеративного государства независимо от наличия проживающих там крупных или небольших национальных групп.*

Федеративное устройство России, состоящее из территориальных и национальных образований, служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов при безусловном характере общефедерального единства, с другой – выступает способом рационального распределения компетнции и полномочий не только по горизонтали, но по вертикали. Законодательные, исполнительные и судебные полномочия делятся между федерацией в целом и ее субъектами.

*Специфика российского федерализма вполне допускает наличие субъектов, построенных как по территориальному, так и по национальному признаку.* А для реализации конституционных установлений необходимо, чтобы в практической политике, как федеральных органов государственной власти, так и органов власти субъектов не нарушалось равноправия всех ее субъектов, независимо от их национальной или территориальной организации.

Асимметрия субъектов Федерации порождает негативные политические последствия в их отношениях с федеральным центром, поэтому усиливает стремление краев и областей к достижению своего фактического равноправия во всех сфера жизни с республиками. Более того, выдвигается идея самоопределения русской нации в форме образования ответствующей республике в составе Российской Федерации как нового равноправного субъекта.

Высказывается мнение, что новая стратегия федеративного развития должна включать в себя постепенный переход от централизованной, асимметричной и договорной федерации к централизованной, симметричной и конституционной федерации. Переход от децентрализованной и договорной федерации к централизованной и конституционной федерации еще необоснован. Дело в том, что в *Конституции нет установлений о децентрализованном и договорном характере Российской Федерации.* К тому же отмечалось, что вопросы централизации и децентрализации федеративного (как и унитарного) государства решаются не конституцией, а текущим законодательством в соответствии с конкретными задачами политического и социально – экономического развития страны.

*Преобразования должны проводиться постепенно, путем терпеливой и кропотливой работы, на основе волеизъявления всех народов, проживающих на территории существующих в настоящее время национально-государственных и автономных образований.*

**2. Механизм формирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации**

**2.1 Механизм формирования органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации**

Система законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Наименование, их структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Число депутатов законодательного (представительного) органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Срок полномочий депутатов одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта и не может превышать пяти лет. Законодательный (представительный) орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности [1.3., ст. 4].

Расходы, необходимые на осуществления деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Управление и (или) распоряжение законодательным (представительным) органом или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами бюджета субъекта в какой бы то ни было форме в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного органа по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации не ограничиваются.

Законодательный орган государственной власти субъекта является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов, правомочность заседания органа определяется законом субъекта Российской Федерации. Заседания являются открытыми, за исключением случаев, которые устанавливаются федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта, законами субъекта Российской Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающий порядок его деятельности[1.3., ст. 4].

Законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации [1.3., ст.5] принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ним, осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов, осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта.

Законом субъекта Российской Федерации утверждается бюджет субъекта и отчет о его исполнении; в пределах полномочий устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта; утверждаются, представленные высшим должностным лицом субъекта, программы социально-экономического развития субъекта; устанавливаются налоги и сборы, а также порядок их взимания, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации; утверждается заключение и расторжение договоров субъекта; устанавливается административно-территориальное устройство субъекта, система исполнительных органов государственной власти и т. д. [1.3., ст. 5].

Постановлением законодательного (представительного органа государственной власти субъекта принимается регламент этого органа, и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; оформляются решения о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта; назначается дата выборов в законодательный орган субъекта; оформляется решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; утверждается решение об изменении границ субъекта и т. д. [1.3., ст. 5].

Законодательный орган осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта.

Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта право инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта [1.3., ст. 6].

Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено законом. Конституция (устав) субъекта, поправки к ней принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Постановления законодательного (представительного) органа принимаются большинством голосов от числа депутатов. Если в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации требуется одобрение принятого закона субъекта другой палатой (если двухпалатный законодательный орган), такой закон считается одобренным, если за него проголосовала более половины от установленного числа членов этой палаты. В случае отклонения принятого закона палатой, к полномочиям которой относится одобрение законов субъекта Российской Федерации, отклоненный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов палаты, принявший закон [1.3., ст. 7].

Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, направляются органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта обязано обнародовать конституцию (уставом), закон субъекта, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок и не должен превышать четырнадцати дней с момента поступления закона. В случае отклонения закона высшим должностным лицом субъекта отклоненный закон возвращается в законодательный (представительный) орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений дополнений. Закон субъекта Российской Федерации, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Конституции (устав) и закон субъекта вступают в силу после их официального опубликования и иные нормативные правовые акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования [1.3., ст. 8].

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случаях принятия решения о самороспуске; роспуска высшим должностным лицом субъекта; вступления в силу решения суда о неправомочности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением ими своих полномочий.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта в случае принятия им нормативно-правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта, если такие противоречия установлены соответствующим судом и не устранены законодательным органом; принимается в форме указа (постановления). Президент вправе предупредить законодательный (представительный) орган, а при повторном нарушении внести в Государственную Думу проект закона о его роспуске и прекращении полномочий. Полномочия законодательного органа прекращаются со дня вступления в силу решения Президента о роспуске. Срок, в течение которого Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение законодательного органа или принять решение о роспуске, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

В случае, если законодательный (представительный) орган субъекта по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре высшего должностного лица субъекта в установленный срок не принял решение о ее отклонении или наделении полномочиями высшего должностного лица, Президент назначает временно исполняющего обязанности на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Президент проводит консультации с законодательным органом субъекта по кандидатуре высшего должностного лица в течение месяца со дня отклонения кандидатуры либо непринятия решения о ее отклонении или наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в случае если законодательный орган субъекта дважды отклонил представленную кандидатуру; дважды не принял решение об отклонении представленной кандидатуры; не принял во второй раз решение об отклонении кандидатуры или о наделении ее полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в установленный срок.

В случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта законодательный (представительный) орган принял решение о ее отклонении либо не принял этого решения или о наделении кандидатуры полномочиями, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение Президента о назначении временно исполняющего обязанности и о роспуске законодательного органа принимается в форме указа [1.3., ст. 9].

В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта назначаются внеочередные выборы в законодательный (представительный) орган, которые проводятся в сроки, установленные Федеральным законом.

Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным планом. Выборы проводятся на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются Федеральным законом №184, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации [1.3., ст. 10].

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания, судей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы. В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий [1.3., ст. 12].

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержание, ареста, обыска, допроса, совершения иных действий, проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебным помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленных федеральными законами. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статуса депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрены федеральным законом [1.3., ст. 13].

Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий [1.3., ст. 15].

**2.2 Механизм формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации**

В субъекте Российской Федерации устанавливается системы органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти [1.3., ст. 17].

Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти. В случае, если конституцией (уставом) субъекта предусмотрен двухпалатный орган законодательный орган решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями принимается на совместном заседании палат. Предложение о кандидатуре высшего должностного лица вносится Президентом в Законодательный орган не позднее, чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица. Перед внесением Президентом Российской Федерации предложения о кандидатуре в законодательный орган субъекта проводятся консультации по кандидатуре высшего должностного лица. Законодательный орган рассматривает эту кандидатуру в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение законодательного органа о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта. В случае отклонения представленной кандидатуры Президентом Российской Федерации не позднее семи дней со отклонения повторно вносится предложение о кандидатуре. В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры высшего должностного лица Президент назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями, но не более чем на шесть месяцев.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. Он не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федераций, судьей, замещать иные государственные должности федеральной государственной службы, государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью.

Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта) на срок не более пяти лет.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет субъект Российской Федерации в отношениях с органами власти при осуществлении внешнеэкономических связей, вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта, обнародует законы или отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта Российской Федерации, формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; участвовать в его работе с правом совещательного голоса, обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта с иными органами государственной власти субъекта; может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта с федеральными органами исполнительной власти, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случаях, когда высшее должностное лицо временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [1.3., ст. 18].

Полномочия высшего должностного лица прекращаются досрочно в случае его смерти; отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта, а также за надлежащее исполнение своих обязанностей; его отставки по собственному желанию; признание судом недееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты гражданства Российской Федерации [1.3., ст.19].

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа власти субъекта) в случаях издания им актов, противоречащих законодательству Российской Федерации и субъектов, если они установлены судом, и не устранены в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; грубого нарушения законов, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей. Эти решения принимаются двумя третями голосов (при двухпалатном законодательном органе 2/3 голосов от каждой из палат) от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Решение о недоверии высшему должностному лицу направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопросов об отрешении его от должности, что влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа субъекта. В случае отставки он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица на период вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта; временного отстранения высшего должностного лица от должности; отсутствия законодательного органа власти субъекта или его самороспуске; непринятия законодательным органом субъекта по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре в установленный срок решения о ее отклонении или о наделении кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; двукратного отклонения законодательным органом власти субъекта представленной кандидатуры.

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица не имеет права распускать законодательный (представительный) орган власти субъекта, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Для него могут быть установлены конституцией (уставом) ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица предложение о кандидатуре высшего должностного лица вносится Президентом не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий [1.3., ст. 19].

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом. Он обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на территории субъекта. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации [1.3., ст. 20].

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта в законодательный (представительный) орган власти субъекта проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта, обеспечивает исполнение бюджета и готовит отчет об его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта, формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, управляет и распоряжается собственностью субъекта, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту, вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу привести в соответствие с законодательством Российской Федерации, изданные им правовые акты в случае, если они противоречат законодательству, а также обратиться в суд, осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством[1.3., ст. 21].

Высшее должностное лицо субъекта издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные исполнению в субъекте Российской Федерации. Не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным закона, принятым по предмета ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации [1.3., ст. 22].

**2.3 Механизм формирования судебной власти в субъектах Российской Федерации**

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только в лице судей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществления правосудия.

Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей [1.2., ст. 1].

В Российской Федерации действуют Федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации [1.2., ст. 4].

Судьями являются лица, наделенные в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе [1.2., ст. 11]. Отбор кандидатов на должности судей осуществляется на конкурсной основе [1.2., ст. 13]. Судья неприкосновенен и несменяем. Он не может быть назначен (избран) на другую должность или в другой суд без его согласия. Полномочия прекращаются или приостанавливаются по решению соответствующей квалификационной коллегии судей, за исключением случаев прекращения полномочий судьи в связи с истечением их срока или достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи [1.2., ст. 15].

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов [1.2., ст. 4]. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов [1.2., ст. 17].

*Конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации* может создаваться субъектом для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов, нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации конституции (уставу) субъекта, а также для толкования конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта. Суд рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Решение конституционного суда, принятые в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом [1.2., ст. 27].

В существовании такого контрольного органа региональные органа власти объективно мало заинтересованы, поэтому конституционные (уставные) суды действуют далеко не везде. Их полномочия часто реализуют суды общей юрисдикции.

*Мировые судьи* являются низшим звеном судов общей юрисдикции. Число мировых судей и судейских участков определяются Федеральным законом и законом и законом региона. Мировые судья в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются Федеральным законом и законом субъекта [1.2., ст. 28].

Мировые судьи призваны облегчить доступ гражданам к правосудию. Они рассматривают: имущественные споры при цене иска менее 500 МРОТ, трудовые споры (кроме восстановления на работе), бракоразводные и другие дела, разгружают федеральную систему судов, ускоряя рассмотрение дела.

Мировой судья единолично рассматривают дела, отнесенные к его компетенции, в пределах судебного участка.

Постановления мировых судей являются обязательным для всех органов государственной власти, местного самоуправления, юридических, должностных и физических лиц.

Мировые судьи назначаются законодательным органом субъекта Российской Федерации или избираются населением судебного участка на срок не более пяти лет. Они входят в единую судебную систему Российской Федерации. На них распространяются гарантии независимости и неприкосновенности, материального обеспечения, установленные законом.

Финансирование и материально техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляется из федерального бюджета, а также органами юстиции или органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

**3.** **Анализ системы и структуры органов государственной власти в Новосибирской области**

**3.1 Институциональный анализ деятельности органов государственной власти Новосибирской области**

Государственную власть в Новосибирской области осуществляют Губернатор Новосибирской области, Новосибирский областной Совет депутатов, администрация Новосибирской области и иные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области, Уставный суд Новосибирской области и мировые судьи Новосибирской области. Для осуществления отдельных государственных функций Новосибирской области создаются государственные органы Новосибирской области такие как избирательная комиссия Новосибирской области и Контрольно – счетная палата (прил. 1).

Губернатор Новосибирской области является высшим должностным лицом Новосибирской области. Губернатор Новосибирской области возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Новосибирской области - администрацию Новосибирской области. Должность Губернатора Новосибирской области является назначаемой должностью по представлению Президента Российской Федерации и государственной должностью Новосибирской области. Губернатор Новосибирской области представляет Новосибирскую область в отношениях с органами государственной власти страны и при осуществлении внешнеэкономических связей [1.5., ст.27, 29].

В процессе осуществления государственного управления Губернатор Новосибирской области взаимодействует с администрацией Новосибирской области по вопросам организации деятельности, подписания отзывов администрации на проекты федеральных законов, обеспечения координации деятельности с иными органами государственной власти Новосибирской области и организации взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями; с Советом Федерации Федерального Собрания по вопросам его формирования путем назначения представителя (члена) от администрации Новосибирской области; с Президентом и Правительством Российской Федерации по вопросам внесения на рассмотрения проектов нормативных правовых актов, издание которых находится в их компетенции; с аппаратом Губернатора по вопросам назначения на должность и освобождения от должности первых заместителей, заместителей Губернатора, руководителей исполнительных органов государственной власти Новосибирской области; с Новосибирским областным Советом депутатов по вопросам представления на согласование кандидатур первого заместителя Губернатора, финансового органа исполнительной власти, органа исполнительной власти в сфере управления и распоряжения государственной собственностью Новосибирской области и в сфере социальной защиты населения, по вопросам досрочного прекращения, требования созыва внеочередного заседания и созывать ранее срока, участия в работе с правом совещательного голоса, предоставления проекта областного бюджета Новосибирской области и отчета о его исполнении, предоставления на утверждение программы социально-экономического развития области и отчета о выполнении, предложения о внесении изменений в постановления Новосибирского областного Совета депутатов либо об их отмене; с областными и территориальными органами государственной власти Новосибирской области по вопросам отмены правовых актов противоречащих законодательству, дачи согласия на назначение руководителей; с совещательными консультативными органами при Губернаторе по вопросам определения структуры и организации деятельности; с органами местного самоуправления по вопросам отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации, назначения членов административных комиссий муниципальных образований Новосибирской области и утверждение состава; с избирательной комиссией Новосибирской области по вопросам назначения половины членов; с унитарными предприятиями и областными государственными учреждениями по вопросам назначения (утверждения) руководителей; с прокурором Новосибирской области по вопросам назначения на должность; с населением по вопросам награждения наградами Новосибирской области и присвоения почетных званий, учреждения и назначения именных стипендий студентам, аспирантам, выделения грантов, присуждения именных премий молодым ученым и специалистам; осуществляет иные взаимодействия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Новосибирской области [1.5., ст. 29].

Новосибирский областной Совет депутатов - постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Новосибирской области. Новосибирский областной Совет депутатов обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать [1.5., ст. 32].

В процессе осуществления государственной управления Новосибирский областной Совет депутатов взаимодействует с Губернатором Новосибирской области; с Государственной Думой Федерального Собрания по вопросам осуществления права законодательной инициативы; с Советом Федерации Федерального Собрания по вопросам его формирования путем избрания представителя (члена) от Новосибирского областного Совета депутатов; Уполномоченным по правам человека по вопросам назначения и освобождения от должности; с прокурором Новосибирской области по вопросам согласования назначения его на должность; с судьями Новосибирской области по вопросам формирования структуры; с Контрольно – счетной палатой по вопросам формирования структуры; с избирательной комиссией Новосибирской области по вопросам назначения половины членов; с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по вопросам назначения на должность руководителей; с административной комиссией по вопросам назначения состава; с квалификационной комиссией при Адвокатской палате по вопросам назначения представителей Новосибирского областного Совета депутатов, со средством массовой информацией по вопросам его учреждение, обнародование результатов законотворческой деятельности; и иные вопросы, отнесенные к ведению Новосибирского областного Совета депутатов [1.5., ст. 36].

Администрация Новосибирской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, который на всей территории Новосибирской области обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Новосибирской области, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области, осуществляет систематический контроль за их исполнением исполнительными органами государственной власти Новосибирской области, а также принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации и Новосибирской области. Администрация Новосибирской области наделена общей компетенцией, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Администрация Новосибирской области возглавляет систему органов исполнительной власти Новосибирской области и осуществляет общее руководство их деятельностью [1.5., ст. 43].

Администрация Новосибирской области при осуществлении государственного управления взаимодействует с Губернатором Новосибирской области; с областными территориальными исполнительными органами по вопросам их формирования, осуществления руководства; с Новосибирским областным Советом депутатов; с населением по вопросам разработки проведения мероприятий, улучшающих уровень жизни, организации системы социальной защиты; с профсоюзами и объединениями работодателей по вопросам заключения соглашений по регулированию трудовых отношений и разрешению социально – экономических проблем; с органами местного самоуправления по вопросам предложения привести в соответствие с законодательством Российской Федерации, изданные ими правовые акты; со средством массовой информации по вопросам опубликования постановлений и распоряжений; осуществляет иное взаимодействие, установленное законодательством [1.5., ст. 45].

К иным исполнительным органам власти Новосибирской области относятся областные территориальные исполнительные органы государственной власти. Областные территориальные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области обладают правами юридического лица, имеют гербовую печать. При осуществлении государственного управления происходит взаимодействие с администрацией Новосибирской области по вопросам их формирования; с Губернатором Новосибирской области по вопросам организации деятельности; иные взаимодействия, предусмотренные законодательством [1.5., ст. 46, 47].

Избирательная комиссия Новосибирской области является государственным органом Новосибирской области, обладающая самостоятельностью при осуществлении своих полномочий. Избирательная комиссия действует на постоянной основе, является юридическим лицом, имеет гербовую печать, подотчетна Новосибирскому областному Совету депутатов [1.5., ст. 52, 53].

При осуществлении государственного управления Избирательная комиссия Новосибирской области взаимодействует с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по вопросам поручения на организацию размещения заказа на производство технологического оборудования для участников комиссий при проведении выборов в федеральные органы власти, установления нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, предложений о ее формировании, финансового обеспечения деятельности; с территориальными комиссиями по вопросам утверждения их перечня, формирования состава, назначения и освобождения от должности председателей; с нижестоящими избирательными комиссиями по вопросам оказания правовой, методической, организационно – технической помощи, контроля обеспечения помещениями, транспортом, связью и др.; с органами местного управления и органами исполнительной власти Новосибирской области по вопросам заслушивания сообщений связанных с подготовкой и проведения выборов депутатов Новосибирского областного Совета депутатов, органов местного самоуправления, областного и местного референдума; с кандидатами по вопросам их регистрации и выдачи удостоверения установленного образца; с Новосибирским областными Советом депутатов по вопросам предоставления на утверждение схемы избирательных округов при проведении выборов депутатов в Новосибирский областной Совет депутатов; со средством массовой информации по вопросам информирования населения об итогов голосования; с главным управлением Центрального банка в Новосибирской области по вопросам согласования открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления выделенных денежных средств на подготовку и проведение выборов, формы отчетов о поступлении и расходовании средств; с областным судом Новосибирской области по вопросам обжалования решения и действия (бездействия) по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депутатов; иные взаимодействия, предусмотренные законодательством [1.6., ст. 5, 17, 18, 20].

Контрольно-счётная палата Новосибирской области является постоянно действующим органом государственного финансового контроля и контроля за управлением и распоряжением государственной собственностью Новосибирской области. Палата обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать и официальный бланк со своим наименованием. Контрольно – счетная палата подотчетна Новосибирскому областному Совету депутатов [1.5., ст. 54].

В осуществлении государственного управления контрольно-счетная палата взаимодействует с Новосибирским областным Советом депутатов по вопросам контроля исполнения поручений, направлении ежегодных отчетов о состоянии расходования областных финансовых ресурсов, об эффективности управлении и распоряжении государственной собственностью, направлении актов по результатам проверок, ревизий, а также предложений по устранению выявленных нарушений, выдачи предложений по корректировке выполнения программ приватизации государственных предприятий и организаций; с Государственной налоговой инспекцией по Новосибирской области, Управлением финансов и налоговой политики областной администрации, управлении Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Новосибирской области, Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов и другими органами межведомственного и внутриведомственного контроля по вопросам запросов информации о результатах проводимых ими проверок и ревизий, а также ведомственных нормативных актов, регулирующих поступление и расходование средств, зачисляемых в областной бюджет; с органами государственной власти Российской Федерации, а также с их контрольными органами, расположенных на территории Новосибирской области по вопросам обмена с ними результатами контрольной деятельности методическими и иными материалами: с уполномоченными банками и кредитно-финансовыми организациями по вопросам контроля за законностью и своевременностью движения средств областного бюджета, внебюджетных фондов, а также за размещением областных ценных бумаг и использованием иных заемных средств администрации области; с государственными предприятиями и организации в Новосибирской области по вопросам контроля выполнения программы их приватизации; с главой администрации по вопросам внесения результатов проверок; со средствами массовой информации по вопросам публикации актов результатов проверок; и иные взаимодействия предусмотренные законодательством [1.7., ст.7, 24, 28, 29, 35, 36].

**3.2 Организационно–функциональный анализ деятельности Губернатора Новосибирской области**

Губернатором Новосибирской области может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Губернатора Новосибирской области Новосибирским областным Советом депутатов по представлению Президента Российской Федерации сроком на пять лет. Губернатор Новосибирской области не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности субъекта Российской Федерации или должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации [1.5., ст. 27].

Губернатор Новосибирской области вступает в должность не позднее чем через тридцать дней со дня принятия решения Новосибирского областного Совета депутатов о наделении его полномочиями Губернатора Новосибирской области. При вступлении в должность Губернатор Новосибирской области приносит присягу. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Новосибирского областного Совета депутатов, судей Уставного суда Новосибирской области, иных приглашенных лиц. Губернатор Новосибирской области приступает к исполнению своих полномочий с момента принесения им присяги [1.5., ст. 28].

Полномочия Губернатора Новосибирской области прекращаются со вступлением в должность нового Губернатора Новосибирской области.

Полномочия Губернатора Новосибирской области прекращаются досрочно в случае его смерти; отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия Новосибирским областным Советом депутатов, его отставки по собственному желанию; отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом; признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты им гражданства Российской Федерации.

Решение Новосибирского областного Совета депутатов о недоверии Губернатору Новосибирской области принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Новосибирского областного Совета депутатов по инициативе не менее чем одной трети от установленного числа депутатов в случае издания Губернатором Новосибирской области актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, настоящему Уставу, законам Новосибирской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор Новосибирской области не устранил указанные противоречия в течение одного месяца со дня вступления в силу судебного решения; установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава, законов Новосибирской области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащего исполнения Губернатором Новосибирской области своих обязанностей.

Решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области принимается Новосибирским областным Советом депутатов по представлению Президента Российской Федерации [1.5., ст. 30].

Губернатор Новосибирской области имеет первых заместителей Губернатора Новосибирской области и заместителей Губернатора Новосибирской области. Срок полномочий первых заместителей, заместителей Губернатора Новосибирской области ограничен сроком полномочий действующего Губернатора Новосибирской области. В случаях, когда Губернатор Новосибирской области временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет первый заместитель, заместитель Губернатора Новосибирской области в соответствии с распределением полномочий, утвержденным постановлением Губернатора Новосибирской области. Должности первых заместителей Губернатора Новосибирской области и заместителей Губернатора Новосибирской области являются государственными должностями Новосибирской области [1.5., ст. 31].

Губернатор Новосибирской области обнародует Устав Новосибирской области, законы Новосибирской области, удостоверяя обнародование путем их подписания, либо отклоняет законы Новосибирской области; распоряжается в пределах своей компетенции средствами областного бюджета Новосибирской области; на основании, в соответствии и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава и законов Новосибирской области издает: по вопросам, требующим нормативного регулирования – постановления по всем остальным вопросам - распоряжения; определяет структуру областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области; награждает наградами Новосибирской области, присваивает почетные звания в соответствии с законом Новосибирской области; осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Новосибирской области.

**3.3 Организационно–функциональный анализ деятельности Новосибирского областного Совета депутатов**

Новосибирский областной Совет депутатов состоит из 98 депутатов. Число депутатов Новосибирского областного Совета депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, определяется законом Новосибирской области.

Срок полномочий депутата Новосибирского областного Совета депутатов одного созыва - пять лет.

Порядок проведения выборов депутатов Новосибирского областного Совета депутатов устанавливается законом Новосибирской области. Новосибирский областной Совет депутатов является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов [1.5., ст. 32].

Депутатом Новосибирского областного Совета депутатов может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом и достигший возраста 21 года. Полномочия депутата Новосибирского областного Совета депутатов начинаются со дня его избрания и прекращаются в порядке и сроки, установленные федеральным и областным законодательством [1.5., ст. 33].

Полномочия Новосибирского областного Совета депутатов могут быть прекращены досрочно в случае принятия Новосибирским областным Советом депутатов не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Новосибирского областного Совета депутатов решения о самороспуске; вступления в силу решения Новосибирского областного суда о неправомочности данного состава Новосибирского областного Совета депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; вступления в силу указа Президента Российской Федерации о роспуске Новосибирского областного Совета депутатов.

Губернатор Новосибирской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Новосибирского областного Совета депутатов в случае принятия Новосибирским областным Советом депутатов Устава Новосибирской области, закона Новосибирской области, постановления Новосибирского областного Совета депутатов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Уставу Новосибирской области, если такие противоречия установлены судом, а Новосибирский областной Совет депутатов не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий Новосибирского областного Совета депутатов назначаются внеочередные выборы депутатов Новосибирского областного Совета депутатов. Указанные выборы проводятся не позднее чем через сто двадцать дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий Новосибирского областного Совета депутатов [1.5., ст. 41].

Новосибирский областной Совет депутатов избирает из своего состава Председателя Новосибирского областного Совета депутатов, первого заместителя Председателя Новосибирского областного Совета депутатов, заместителей Председателя Новосибирского областного Совета депутатов. Количество заместителей Председателя Новосибирского областного Совета депутатов определяется постановлением Новосибирского областного Совета депутатов. Они ведут заседания и ведают внутренним распорядком Новосибирского областного Совета депутатов. Полномочия определяются Регламентом Новосибирского областного Совета депутатов. Новосибирский областной Совет депутатов образует комитеты, комиссии. Для обеспечения деятельности Новосибирского областного Совета депутатов образуется аппарат Новосибирского областного Совета депутатов [1.5., ст. 35].

Основной формой работы Новосибирского областного Совета депутатов является сессия, которая может состоять из нескольких заседаний. Новосибирский областной Совет депутатов собирается на сессии не реже одного раза в два месяца.

Заседания Новосибирского областного Совета депутатов являются открытыми, за исключением рассмотрения вопросов, связанных с государственной и иной охраняемой законодательством Российской Федерации тайной, а также иных случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Первое заседание Новосибирского областного Совета депутатов очередного созыва проходит не позднее чем через тридцать дней после дня голосования на выборах депутатов Новосибирского областного Совета, которое открывает старейший по возрасту депутат.

По наиболее важным вопросам политической и общественной жизни, а также в случаях, определенных федеральным законодательством, в Новосибирском областном Совете депутатов могут проводиться депутатские слушания. Расходы на обеспечение деятельности Новосибирского областного Совета депутатов предусматриваются в областном бюджете Новосибирской области [1.5., ст. 34].

Основными полномочиями Новосибирского областного Совета депутатов являются: принятие Устава Новосибирской области и поправок к нему; принятие законов Новосибирской области; одобрение или отклонение проекта договора о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Новосибирской областью; утверждение соглашения об изменении границ Новосибирской области; назначение областного референдума Новосибирской области; назначение даты выборов депутатов Новосибирского областного Совета депутатов; решение вопроса о недоверии (доверии) руководителям исполнительных органов государственной власти Новосибирской области; осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Новосибирской области, постановлений Новосибирского областного Совета депутатов, исполнением областного бюджета Новосибирской области, исполнением бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Новосибирской области, соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью Новосибирской области в пределах и формах, определенных действующим законодательством; иные полномочия, отнесенные к ведению Новосибирского областного Совета депутатов федеральным законодательством и законами Новосибирской области [1.5., ст. 36].

**3.3 Организационно–функциональный анализ деятельности администрации Новосибирской области**

Администрация Новосибирской области состоит из главы администрации (губернатора) Новосибирской области, первых заместителей, заместителей главы администрации Новосибирской области и структурных подразделений.

В структуре администрации могут образовываться департамент, управление, комитет, отдел и другие. Форма и порядок образования других структурных подразделений администрации устанавливаются главой администрации (губернатором) Новосибирской области. В составе департаментов могут образовываться управления и комитеты, отделы; в составе управлений и комитетов – отделы. Структурные подразделения администрации осуществляют свою деятельность во взаимосвязи между собой и во взаимодействии с органами государственной власти Новосибирской области, организациями всех форм собственности [1.8., ст. 5].

Руководители структурных подразделений администрации Новосибирской области назначаются на должность и освобождаются от должности Губернатором Новосибирской области.

Администрация Новосибирской области: осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; управляет и распоряжается государственной собственностью Новосибирской области в соответствии с законами Новосибирской области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Новосибирской области, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; разрабатывает и реализует бюджетную, налоговую и инвестиционную политику в Новосибирской области, осуществляет меры по развитию предпринимательства; обеспечивает исполнение областного бюджета Новосибирской области и готовит отчет об его исполнении, а также отчеты о выполнении программ социально-экономического развития области для представления их Губернатором Новосибирской области в Новосибирский областной Совет депутатов; осуществляет мероприятия по развитию энергетики, транспорта и связи; создает условия для развития промышленности, строительства, торговли, бытового обслуживания населения и других видов экономической деятельности; осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей; утверждает схему территориального планирования Новосибирской области, в том числе внесение изменений в такую схему, а также план ее реализации; разрабатывает программы по охране окружающей природной среды, рациональному природопользованию и обеспечивает их выполнение, организует контроль за соблюдением природоохранного законодательства; содействует комплексному экономическому и социальному развитию городов и населенных пунктов области; осуществляет в пределах своих полномочий лицензирование отдельных видов деятельности; осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, настоящим Уставом и законами Новосибирской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Администрация Новосибирской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава и законов Новосибирской области, постановлений Губернатора Новосибирской области по вопросам, требующим нормативного регулирования, издает постановления, а также обеспечивает их исполнение. По вопросам, не требующим нормативного регулирования, администрация Новосибирской области издает распоряжения [1.5., ст. 45].

**3.5 Организационно–функциональный анализ деятельности Избирательной комиссии**

Избирательная комиссия Новосибирской области состоит из 14 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Половина членов избирательной комиссии Новосибирской области назначается Губернатором Новосибирской области, другая половина - Новосибирским областным Советом депутатов. Назначение членов избирательной комиссии Новосибирской области должно быть произведено не позднее истечения срока полномочий избирательной комиссии Новосибирской области предыдущего состава, то есть не позднее числа и месяца, когда было проведено первое заседание избирательной комиссии предыдущего состав. Назначение членов избирательной комиссии Новосибирским областным Советом депутатов производится на сессии. Назначенным членом считается кандидат, получивший большинство голосов от числа избранных депутатов Новосибирского областного Совета депутатов.

Как Новосибирский областной Совет депутатов, так и Губернатор Новосибирской области обязаны назначить не менее ½ от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии Новосибирской области с правом лишающего голоса на основе поступивших предложений политических партий выдвинувших федеральные и областные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе и в Новосибирском областном Совете депутатов.

Как Новосибирский областной Совет депутатов, так и Губернатор Новосибирской области обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии Новосибирской области на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Решение о начале формирования избирательной комиссии Новосибирской области принимается Новосибирским областным Советом депутатов и Губернатором Новосибирской области не позднее, чем за 60 дней до истечения срока полномочий избирательной комиссии действующего состава. Эти решения подлежат опубликованию не позднее, чем за 55 дней до истечения срока полномочий избирательной комиссии действующего состава. Срок приема предложений по составу избирательной комиссии Новосибирской области составляет один месяц.

**3.6 Организационно–функциональный анализ деятельности Контрольно-счетной палаты**

Палата состоит из членов палаты – председателя, заместителя председателя, аудиторов и инспекторов палаты. Структура и штатное расписание утверждаются Новосибирским областным Советом депутатов.

Председатель палаты назначается на должность и освобождается от должности Новосибирским областным Советом депутатов. Представление кандидатуры на должность председателя палаты на сессии Новосибирского областного Совета депутатов осуществляется от имени специально созданной конкурсной комиссии, в состав которой входят: заместитель председателя Новосибирского областного Совета депутатов, по одному представителю от комитетов Новосибирского областного Совета депутатов, представитель администрации области, представитель управления по правовым и экономическим вопросам областного Совета депутатов. Положение о конкурсной комиссии и ее персональный состав утверждаются распоряжением председателя областного Совета депутатов.

Председателем палаты может быть гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Новосибирской области, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности не менее десяти лет в области управления и контроля, экономики и финансов. Председатель палаты не может быть депутатом Новосибирского областного Совета депутатов и иных представительных органов всех уровней. Председатель палаты замещает государственную должность категории «А». Председатель палаты назначается сроком на пять лет.

**Библиография**

1. Источники

1.1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993г.

1.2. ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» №1 - ФКЗ от 31.12.1996г.

1.3. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184 – ФЗ от 06.10.1999г.

1.4. Указ Президента Российской Федерации «Положение о Полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» №849 от 13.05.2000г.

1.5. Устав Новосибирской области №282 - ОЗ от 18.04.2005г.

1.6. ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Новосибирской области» №19 – ОЗ от 17.07.2006г.

1.7. ОЗ «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области» №192 - ОЗ от 13.11.2001г.

1.8. ОЗ «О структуре исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» №168 – ОЗ от 03.03.2004г.

2. Литература

2.1. Карапетян Л.М. Федеративное устройство в Российской Федерации. М.:НОРМА, 2001. – с.352.

2.2. Пикулькин А.В. Система государственного управления. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – с.399.

2.3. Пикулькин А.В. Система государственного управления. М.:ЮНИТИ-ДАНА,

2007. – с.467.

www.yandex.ru

www3.adm.ru

www.sovet.ru

Председатель

Заместитель председателя

Отдел организационно-технического и кадрового обеспечения

Аналитическая группа

Инспектор - юрист

Аудиторы

Инспекторы

Отдел бухгалтерского учета и отчетности

Президиум областного Совета (совещательный орган)

Заместитель председателя

Аппарат областного Совета депутатов

Первый заместитель

Комитет по бюджетной, финансово-экономической политике и собственности

Комитет по культуре, образованию, науке, спорту и молодежной политике

Комитет по строительству и вопросам жилищно-коммунального комплекса

Заместитель председателя областного Совета

Комитет по транспорту, связи, информационным ресурсам, промышленной политике и ТЭК

Комитет по государственной политике и местному самоуправлению

Комитет по социальной политике и охране здоровья

Заместитель председателя областного Совета

Мандатная комиссия

Комиссия по взаимоотношению с правоохранительными органами и противодействия с коррупцией