**Оглавление**

Введение

Глава 1. Основы деятельности системы органов государственной власти субъектов РФ

1.1 Общие принципы и основания деятельности органов государственной власти в Российской Федерации

1.2 Органы законодательной власти в субъектах Российской Федерации

Глава 2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

2.1 Высшее должностное лицо

2.2 Система органов исполнительной власти

2.3 Губернатор и местное самоуправление

Заключение

Список использованной литературы

# Введение

**Актуальность**. В соответствии со ст.3 Конституции Российской Федерации, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (абз.1), осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (абз.2). Таким образом, органы государственной власти – один из способов осуществления народом Российской Федерации своего конституционного права на власть, которое гарантируется правовой системой Российской Федерации, а также ее субъектов, ответственностью органов государственной власти и государственных должностных лиц.

В масштабе всей страны власть народа осуществляется через федеральные органы государственной власти. Однако, поскольку наше государство является федеративным, в ее административно-территориальных единицах – субъектах Российской Федерации – также действуют органы государственной власти. Российская Федерация - государство с уникальной государственной структурой. В ее составе в настоящее время насчитывается 89 субъектов, из них 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. В них проживает более 140 народов, исторически объединившихся на российской земле в многонациональный народ Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, его национальному составу. Однако, как следует из Конституции, эти и другие особенности не влияют на конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Конституция закрепила преобразование России в подлинно федеративное государство, провозгласив равноправие субъектов как между собой, так и в отношениях с федеральной властью.

Основанием для создания и действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации служит ст.11 Конституции, где сказано, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (абз.2). Федеральные органы государственной власти, осуществляющие свою деятельность на территории субъекта федерации (прокуратура, федеральные суды и др.) не входят в систему органов государственной власти субъектов федерации, хоть и взаимодействуют с ней.

При установлении системы органов государственной власти субъекты федерации руководствуются Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

**Цель исследования** – рассмотреть органы государственной власти субъектов РФ (на примере Московской области).

**Задачи исследования**:

1. Рассмотреть общие принципы и основания деятельности органов государственной власти в Российской Федерации.
2. Проанализировать деятельность органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации.
3. Определить компетенции высшего должностного лица.
4. Обосновать особенности системы органов исполнительной власти.

**Объект исследования** – основополагающие характеристики конституционных основ органов государственной власти субъектов РФ. **Предмет исследования** – система органов власти Московской области.

**Структура работы**: работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

**Теоретической основой** данной работы послужили работы таких авторов, как: Резепов И.Ш., Чиркин В.Е., Колпаков Р.В., Колюшин Е.И. и других.

# Глава 1. Основы деятельности системы органов государственной власти субъектов РФ

## 

## 1.1 Общие принципы и основания деятельности органов государственной власти в Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.5, абз.3 и ст.11, абз.3) и федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации основана на принципах[[1]](#footnote-1):

а) государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

б) распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единства системы государственной власти;

д) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Московской области;

ж) самостоятельного осуществления органами государственной власти Московской области принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.

Разграничение предметов ведения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации, прежде всего, способствует выполнению большинства из этих принципов. К ведению Российской Федерации отнесено лишь то, что необходимо и вместе с тем достаточно для установления и защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию, и для защиты прав и свобод каждого человека, в какой бы части страны он ни проживал и где бы ни находился. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено то, что исходя из объективных условий существования нашего Российского государства не может решаться только Федерацией без участия государственных органов ее субъектов. Так, очевидно, например, что, хотя признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав национальных меньшинств и малочисленных народов, являются обязанностью прежде всего Российской Федерации, уделившей в своей Конституции этой проблеме 48 из 137 статей, в полной мере они не могут быть обеспечены без участия субъектов Федерации, в которых, в частности, проживают национальные меньшинства и малочисленные народы. Ведь только на месте можно, например, четко определить границы территорий, на которых определенные этносы занимаются традиционной хозяйственной деятельностью, и взять под охрану их исторические памятники. Это разграничение, прежде всего, предписано Конституцией, где в ст.71 обозначены предметы ведения Российской Федерации, а в ст.72 – предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов[[2]](#footnote-2).

Предметы совместного ведения отражаются в договорах о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но также они могут упоминаться в Уставах или Конституциях субъектов Российской Федерации. Так, в Уставе Московской области (ст.26, п.2) эти положения процитированы почти дословно, за исключением упоминания о режимах пограничных зон в пункте «б» и пункта «м» (по причине отсутствия на территории области и пограничных зон, и малочисленных этнических общностей)[[3]](#footnote-3).

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст.73 Конституции). Эти предметы ведения не перечислены в Конституции, так как объем и виды деятельности субъектов Федерации настолько велики и разнообразны, что перечислить все, чем они обязаны заниматься, за что они ответственны, практически невозможно. Более того, приведение такого списка не только не нужно но и вредно, поскольку субъекты Федерации оказались бы в ряде случаев вынужденными ограничивать круг вопросов, которыми им нужно заниматься. Субъекты Российской Федерации могут конкретизировать это положение в своих Конституциях и Уставах. Так, в Уставе Московской области обозначены следующие предметы ведения Московской области (ст.26, п.1):

а) принятие и изменение Устава, законов и иных нормативных правовых актов Московской области;

б) административно-территориальное устройство Московской области;

в) установление системы областных органов законодательной и исполнительной власти, порядок их организации и деятельности; формирование областных органов государственной власти;

г) установление основ областной политики и областные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и иного развития Московской области;

д) финансово-кредитная, налоговая политика, бюджетная система и организация бюджетного процесса в Московской области;

е) областная государственная собственность и управление ею;

ж) областные дороги, транспорт, пути сообщения и связь;

з) договоры с субъектами Российской Федерации, международные, внешнеэкономические и культурные связи;

и) учреждение государственных наград, премий и почетных званий Московской области, установление условий и порядка их присвоения и награждения;

к) иные вопросы, не отнесенные к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а также к ведению муниципальных образований Московской области.

При этом в Уставе Московской области (ст.35, п.1) также подтверждено, что вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Московская область обладает всей полнотой государственной власти.

Предметы ведения, обозначенные в Уставе города Москвы (ст.12), еще более детализированы – сюда входят, например, развитие и поддержка предпринимательства, координация и развитие промышленности города Москвы, организация утилизации и переработки отходов производства и потребления, организация ритуальных услуг, содержание кладбищ и иных мест захоронения[[4]](#footnote-4).

Таким образом, полномочия органов государственной власти в субъектах федерации складываются из полномочий в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъекта (закрепленных в Конституции и разграниченных в договорах, Уставах, Конституциях субъектов федерации) и полномочий в пределах ведения субъекта федерации. Их формулировка в нормативно-правовых актах может быть развернутой или видоизмененной в соответствии с особенностями того или иного субъекта федерации.

Помимо общих принципов деятельности органов государственной власти, субъект Российской Федерации может отразить более подробно отношения между человеком и органами государственной власти в своих нормативно-правовых актах.

В Уставе Московской области отражены следующие стороны деятельности органов государственной власти: экономическая основа их деятельности, их обязанности и публичный характер власти.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти Московской области составляют: а) налоги, сборы и платежи, поступающие в областной бюджет, областные внебюджетные и валютные фонды Московской области; б) доходы от использования собственности Московской области; в) доходы, поступающие от иных источников, предусмотренных действующим законодательством. (ст.80). Кроме того, в соответствии со статьей 83, в распоряжении органов государственной власти находятся такие финансовые ресурсы, как средства областного бюджета, областные внебюджетные и валютные фонды, которые могут объединяться с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, физических и юридических лиц, а также для решения задач, стоящих перед органами государственной власти Московской области, могут использоваться ассигнования из федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, заемные средства[[5]](#footnote-5).

На органы государственной власти Московской области возлагаются обязанности:

а) определять и осуществлять меры по охране семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать приоритеты и льготы в этих сферах;

б) формировать молодежную политику и реализацию ее целей;

в) определять и обеспечивать культурно-образовательный минимум жизни населения области;

г) сохранять и приумножать культурное достояние Московской области;

д) создавать условия для международного сотрудничества в сфере образования, науки, культуры и включения Московской области в единое российское и мировое культурное пространство (ст.96). Все государственные органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны на территории Московской области обеспечивать и охранять государственный порядок, правила безопасности личности, общества, государства и несут ответственность за обеспечение и охрану порядка и безопасности (ст.110, п.3).

Публичный характер государственной власти в Московской области определяется главой 1.4.Устава, где статьей 11 устанавливается их обязанность регулярно информировать население области о своей деятельности и положении дел в области через областные и местные средства массовой информации, депутатские, общественные слушания, отчеты перед населением области, гарантии и формы получения информации от них (ст.12) устанавливаются законодательством. Кроме того, в соответствии со ст.13, заседания органов государственной власти и местного самоуправления в Московской области проводятся гласно и носят открытый характер, за исключением случаев, предусмотренных законодательством[[6]](#footnote-6).

Теперь, рассмотрим общие принципы деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации – законодательной, исполнительной и судебной. В частности, в соответствии с Уставом Московской области (ст.29, ч.3), систему органов государственной власти Московской области составляют:

а) Московская областная Дума - законодательный (представительный) орган государственной власти Московской области;

б) губернатор Московской области - высшее должностное лицо Московской области;

в) правительство Московской области - высший исполнительный орган государственной власти Московской области;

г) центральные исполнительные органы государственной власти Московской области, образуемые в соответствии с законом Московской области о схеме управления Московской областью;

д) территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области, образуемые в соответствии с законом Московской области о схеме управления Московской областью;

е) уставной суд Московской области.

## 

## 1.2 Органы законодательной власти в субъектах Российской Федерации

В соответствии со ст.5 Конституции, субъекты федерации имеют свое законодательство, а также конституцию (республики) или устав (другие субъекты федерации – край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. (ст.76, абз.2).Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст.76, абз.4). Из этого неизбежно вытекает, что каждый субъект Российской Федерации нуждается в органах, принимающих такое законодательство.

Но, кроме функции принятия законодательства, эти органы служат также представительными органами – то есть они избираются непосредственно народом и никаким другим путем выражаться не могут; именно в силу этого принимаемые ими законы носят общеобязательный характер, как выражение государственной воли народа Российской Федерации. Это подразумевает реализацию конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст.32, абз.2 Конституции)[[7]](#footnote-7). Ни один закон в субъектах федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен законодательными (представительными) органами этого субъекта. Также эти органы осуществляют определенные контрольные функции по отношению к исполнительной власти (утверждение бюджета, право отказывать в доверии правительству и т.д.)[[8]](#footnote-8)

В соответствии с федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Наименование его, структура, число депутатов и срок их полномочий устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 40 Устава Московской области постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Московской области является Московская областная Дума. Она состоит из 50 депутатов, избираемых населением области на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Московской областной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации и обладающий в соответствии с федеральным законом избирательным правом (ст.44 Устава Московской области)[[9]](#footnote-9).

В Российской империи функции нынешней Московской областной думы выполняли в Московской губернии — Московское губернское земство, в Московском уезде — Московское уездное земство.

В годы СССР действовали советы:

* Московский областной совет рабочих и крестьянских депутатов (по декабрь 1936 года),
* Московский областной совет депутатов трудящихся (1936-1977),
* Московский областной совет народных депутатов (1977-1993).

В РФ Московская областная дума как представительный и законодательный орган власти Московской области была учреждена в 1993 году.

Выборы в Московскую областную думу проводились в 1993, 1997, 2001, 2007.

# Глава 2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Органы исполнительной власти осуществляют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. Они непосредственно исполняют акты представительных органов государственной власти, указы Президента РФ, организуют исполнение этих актов или своими распоряжениями обеспечивают их выполнение.

В соответствии со ст.77, абз.3 Конституции в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст.78, абз.2)

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ст.78, абз.3)[[10]](#footnote-10)

В соответствии с федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ, в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, если конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации установлена такая должность. Законодательное определение, схема организации, структура, порядок деятельности органов исполнительной власти в субъекте федерации определяется законодательными органами субъекта федерации.

Как правило, исполнительная власть в субъектах Российской Федерации представлена, во-первых, высшим должностным лицом – Главой или Президентом республики, Главой администрации или Губернатором в других субъектах федерации. Во-вторых, это должностное лицо назначает Правительство (Кабинет министров, Администрацию) – высший орган исполнительной власти (такой орган может быть и непосредственно избран населением), а также органы исполнительной власти специальной компетенции – министерства, ведомства, комитеты и др.

## 

## 2.1 Высшее должностное лицо

В большинстве республик главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти является Президент. В некоторых республиках Российской Федерации выполнение обязанностей руководителя органа исполнительной власти прямо определено в названии его должности (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Тыва, Республика Хакасия). В остальных субъектах федерации Глава администрации (Губернатор) является высшим должностным лицом и обязательно возглавляет высший орган исполнительной власти (Администрацию, Правительство или Совет Администрации)[[11]](#footnote-11).

Правовой статус высшего должностного лица определяется конституциями республик, уставами других субъектов федерации, а также соответствующими законами субъектов федерации. Таким же определяется порядок выборов, вступления его в должность и прекращения полномочий.

В Московской области высшее должностное лицо – Губернатор избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. К высшему должностному лицу субъекта федерации предъявляются определенные требования:

* по возрасту (он должен быть не моложе тридцати лет),
* по обладанию избирательным правом (он должен обладать избирательным правом в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и субъекта федерации),
* по продолжительности пребывания в должности (как правило, он не может занимать эту должность более двух сроков подряд),
* по сфере деятельности (он не вправе быть депутатом представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством, а также заниматься деятельностью, не совместимой с этой должностью – обычно это предпринимательская, коммерческая деятельность или вообще какая-либо оплачиваемая деятельность, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности); на время выполнения обязанностей приостанавливается его членство в общественных движениях и политических партиях.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации действует самостоятельно в пределах своей компетенции и выполняет следующие функции:

Выступает гарантом соблюдения территориальной целостности и независимости субъекта федерации, исполнения ее законов[[12]](#footnote-12).

Губернатор Московской области обеспечивает и защищает права и свободы человека и гражданина, законность и правопорядок в Московской области и осуществляет следующие полномочия:

а) представляет Московскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Московской области;

б) обнародует Устав, а также законы Московской области, удостоверяя их обнародование путем подписания, либо отклоняет законы, принятые Московской областной Думой, в течение 14 календарных дней с момента поступления указанных законов (обладает правом отлагательного вето);

в) обладает правом законодательной инициативы в Московской областной Думе;

г) обеспечивает взаимодействие Московской областной Думы и исполнительных органов государственной власти Московской области;

д) участвует в заседаниях Московской областной Думы с правом совещательного голоса;

е) назначает своего постоянного представителя в Московскую областную Думу;

ж) представляет на утверждение Московской областной Думе бюджет Московской области и отчет о его исполнении;

з) представляет на утверждение Московской областной Думе государственные программы и планы социально-экономического развития Московской области и отчет об их исполнении;

и) вносит в Московскую областную Думу проект закона о системе исполнительных органов государственной власти Московской области;

к) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Московской области;

л) является по должности Председателем Правительства Московской области, подписывает и опубликовывает постановления Правительства Московской области; обладает правом вето на постановления Правительства Московской области;

м) назначает на должность Вице-губернатора Московской области по согласованию с Московской областной Думой;

н) освобождает от должности Вице-губернатора Московской области в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и Московской области;

о) формирует Правительство Московской области в соответствии с Уставом Московской области и законами Московской области и принимает решение об отставке Правительства Московской области.

п) награждает наградами и премиями Московской области, присваивает почетные звания Московской области в случаях, установленных законом Московской области;

р) распускает Московскую областную Думу в случаях, предусмотренных Уставом Московской области.

с) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Московской области с иными органами государственной власти Московской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Московской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

т) осуществляет иные полномочия, возложенные на него законодательством Российской Федерации, Уставом и законами Московской области.

Губернатор Московской области в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения, имеющие юридическую силу на всей территории Московской области[[13]](#footnote-13).

В пределах своих полномочий высшее должностное лицо издает свои нормативные документы – указы, постановления и распоряжения. Так, в соответствии с Законом Московской области «О схеме управления Московской областью» № 13/2000-ОЗ от 13 марта 2000 года, п.5, ст.5, По вопросам, находящимся в его компетенции, Губернатор Московской области вправе принимать правовые акты нормативного характера - постановления, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу Московской области и законам Московской области[[14]](#footnote-14).

Вступившие в юридическую силу постановления Губернатора Московской области действуют на всей территории Московской области и обязательны для исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов и государственных учреждений Московской области, а также органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, иных юридических и физических лиц.

У высшего должностного лица субъекта федерации может быть заместитель – Вице-президент, Вице-губернатор (как в Московской области, по ст.53 Устава) или Вице-Глава Администрации. Его полномочия действуют на срок действия полномочий самого высшего должностного лица.

## 

## 2.2 Система органов исполнительной власти

В систему органов исполнительной власти входят их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Как правило, эту систему возглавляет Президент, Глава Республики, Глава администрации, но может возглавлять глава правительства.

По характеру полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы общей компетенции, ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности (правительства субъектов РФ), и органы специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями или сферами исполнительной деятельности (министерства). Следует различать также коллегиальные (правительства) и единоначальные (министерства и ряд других органов) органы исполнительной власти. В соответствии со статьей 56 Устава Московской области правительство Московской области является высшим, постоянно действующим, коллегиальным органом исполнительной государственной власти Московской области, наделенным общей компетенцией.

Правительство Московской области:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, устранению чрезвычайных обстоятельств и ликвидации их последствий;

б) разрабатывает проект бюджета Московской области, обеспечивает исполнение бюджета Московской области и готовит отчет об исполнении бюджета Московской области;

в) разрабатывает государственные программы социально-экономического развития Московской области, обеспечивает их выполнение, готовит отчеты об их исполнении;

г) формирует иные исполнительные органы государственной власти Московской области;

д) разрабатывает и реализует меры по развитию социальной сферы и здравоохранения, организует системы социальной защиты населения и адресной социальной помощи и обеспечивает их функционирование;

е) управляет и распоряжается собственностью Московской области в соответствии с законами Московской области, а также федеральной собственностью, переданной в управление Московской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

ж) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие изданные ими правовые акты, если указанные акты противоречат законодательству, а также вправе обратиться в суд;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом Московской области, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Правительство Московской области в пределах своих полномочий принимает постановления и обеспечивает их выполнение. Постановления Правительства Московской области по вопросам, относящимся к его компетенции, обязательны к исполнению на всей территории Московской области.

Постановления Правительства Московской области принимаются на его заседаниях большинством голосов членов Правительства Московской области[[15]](#footnote-15).

Аппарат Правительства выполняет следующие основные функции:

а) осуществляет в установленном порядке подготовку проектов постановлений и распоряжений Губернатора Московской области;

б) осуществляет подготовку для рассмотрения в Правительстве внесенных в установленном порядке проектов постановлений Правительства, а также проектов законов Московской области и иных нормативных правовых актов, требующих рассмотрения в Правительстве;

в) рассматривает поступающие Губернатору Московской области и в Правительство документы и обращения Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов государственной власти Московской области, других государственных органов и органов местного самоуправления, готовит по этим документам и обращениям необходимые материалы, а также проекты поручений Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, первых заместителей и заместителей Председателя Правительства (далее - заместители Председателя Правительства);

г) организует контроль за выполнением исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области постановлений и распоряжений Губернатора Московской области, постановлений Правительства, а также поручений Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области и заместителей Председателя Правительства, при необходимости разрабатывает и представляет Губернатору Московской области, Вице-губернатору Московской области, заместителям Председателя Правительства предложения о принятии дополнительных мер по обеспечению выполнения этих решений и поручений;

д) обеспечивает подготовку необходимых аналитических и справочных материалов для Губернатора Московской области, а также по вопросам, рассматриваемым на заседаниях Правительства, осуществляет организационное обеспечение этих заседаний, подготовку совещаний и других мероприятий, проводимых с участием Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области и заместителей Председателя Правительства, оформляет принятые решения;

е) организует обеспечение взаимодействия Губернатора Московской области, Правительства с Московской областной Думой по вопросам законопроектной деятельности и участие министра Правительства - постоянного представителя Губернатора Московской области в Московской областной Думе в деятельности Московской областной Думы;

ж) организует рассмотрение поступивших Губернатору Московской области, в Правительство запросов и обращений членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, депутатов Московской областной Думы, готовит по ним проекты поручений Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, заместителей Председателя Правительства, направляет обращения членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, депутатов Московской областной Думы в соответствующие исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области для рассмотрения и подготовки проектов ответов;

з) организует в установленном порядке проработку поступивших из судов в Правительство документов и готовит проекты поручений Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, заместителей Председателя Правительства о представлении в суде интересов Губернатора Московской области и Правительства;

и) рассматривает обращения граждан и письма организаций, адресованные Губернатору Московской области и в Правительство, готовит предложения по решению поставленных в них вопросов, направляет эти обращения и письма в соответствующие исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области, органы местного самоуправления для рассмотрения и принятия мер, проводит информационно-аналитическую работу с указанными обращениями и письмами;

к) организует личный прием граждан Губернатором Московской области, Вице-губернатором Московской области, заместителями Председателя Правительства, руководителем аппарата Правительства и другими членами Правительства;

л) обеспечивает организацию проведения протокольных мероприятий с участием Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области и заместителей Председателя Правительства;

м) организует проведение совещаний с участием руководителей заинтересованных исполнительных органов государственной власти Московской области, представителей других государственных органов, организаций, специалистов и ученых;

н) запрашивает в установленном порядке информационные и другие материалы, необходимые для деятельности Правительства;

о) осуществляет правовую оценку поступающих к Губернатору Московской области и в Правительство документов и материалов, докладывает Губернатору Московской области и в Правительство соответствующие предложения по таким документам и материалам;

п) направляет по принадлежности в исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области, органы местного самоуправления поступившие в Правительство документы, которые содержат вопросы, относящиеся к компетенции этих органов и не требующие решения Правительства;

р) возвращает исполнителю документы, представленные в Правительство с нарушением установленного порядка;

с) обеспечивает ведение делопроизводства, соблюдение режима секретности и защиту сведений, составляющих государственную тайну, и иной охраняемой законом информации;

т) осуществляет финансово-хозяйственное и организационно-техническое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства;

у) выполняет другие функции в соответствии с поручениями Губернатора Московской области и Правительства.

## 

## 2.3 Губернатор и местное самоуправление

Вот уже четыре года действует федеральный закон «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Практически дословно воспроизводящий хорошо работающую на Западе Европейскую Хартию о местном самоуправлении, этот закон, тем не менее, не разрешил проблемы, возникающие во взаимоотношениях государственной власти — в лице региональных правительств — с властями муниципальными. Вопрос продолжает оставаться весьма острым, режущим по живому миллионы россиян, поставленных перед необходимостью испытывать на себе все издержки нетерпеливого реформаторства.

Едва ли в России есть область или республика, где в полной мере были бы осуществлены прописанные в упомянутом Законе принципы. Пожалуй, самым непреодолимым, самым сложным в осуществлении оказался даже не какой бы то ни было из принципов федерального закона, а уже сама конституционная установка, лежащая в его основе: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (Конституция Российской Федерации, ст.12). Непреодолимым — в сознании, веками привыкшем, что вертикаль российской власти пронизывает все стороны жизни страны, все её этажи: от Кремля до самого крохотного хуторка. А тут вдруг — законодательно зафиксированный обрыв вертикали: областная власть — ещё государственная, а городская, районная, поселковая и сельская — уже нет. Как же, спрашивается, теперь управлять областью, краем, республикой? И, вообще, как прикажете это понимать?[[16]](#footnote-16)

Важно отметить, что подобные вопросы возникли не только у представителей региональной власти, лишившихся, благодаря закону о местном самоуправлении, привычных рычагов, но и у огромного большинства представителей власти местной, оказавшихся в одночасье наедине со множеством проблем, дотоле решавшихся в режиме исполнения исходящих сверху указаний, обеспеченных, кстати, в прежней модели управления ресурсами вышестоящих органов. Закон ликвидировал само понятие «вышестоящий» по вопросам, касающимся самых насущных сторон повседневной жизни: содержания и использования жилищного фонда, содержания и организации школ, детских садов и яслей, землепользования, вывоза мусора, снабжения населения водой и топливом, охраны общественного порядка, обеспечения соблюдения санитарных норм, транспортного обслуживания… Словом, за благоустройство людей муниципальная власть теперь отвечает перед самими людьми, лишившись как поддержки «сверху», так и возможности кивать в случае чего на «верх»: дескать, «не обеспечили — что я могу поделать?»

Хорошо ещё, если «муниципальная» означает «городская». Ведь «город» достаточно развит от прежних времён — чтобы обеспечить жителей работой, чтобы можно было собрать достаточно налогов, чтобы ремонтировать дороги, водопровод и канализацию, чтобы горели фонари на улицах — одним словом, чтобы был определенный запас прочности при резком переходе к самообеспечению местной жизни. Но беда в том, что таких городов в России — один, максимум, два-три на область. Остальные, не говоря уже о посёлках и сельской местности, не в состоянии обойтись собственными силами. Так строилась — планировалась — советская система освоения территорий: в центре получше, на периферии попроще. Неравномерно, централизованно.

При таких стартовых условиях большинство городов и районов оказались на деле в ещё большей зависимости от областной власти, чем прежде: ведь именно она по-прежнему распределяет средства на местные нужды, но ответственность за их удовлетворение теперь полностью лежит на муниципальных властях. Между последними наметилось и всё больше нарастает расслоение. Мэры развитых крупных городов, выступающих донорами областных бюджетов, стали обнаруживать в отношении губернаторов «норов», используя при этом весь арсенал риторики об автономии местного самоуправления (благо Конституция и Закон дают для этого все основания). Главы же несамодостаточных муниципальных образований вынуждены брать сторону губернатора, выступающего как бы гарантом внутриобластной территориальной справедливости. Этим руководителям муниципальных образований не до высоких понятий о формировании гражданского общества на базе европейских принципов местного самоуправления — им бы к первому сентября крыши на школах залатать, да зарплату медсёстрам и врачам «в области выбить», да найти деньги на ремонт дорог, связывающих райцентр с сёлами, да хорошо бы ещё, чтобы по этим дорогам хоть раз в день автобус обернулся, не поломавшись[[17]](#footnote-17).

Получается, что сами представители местной власти оказались по вопросу о принципах её организации в полярных лагерях. Одним независимость от госвласти даёт перспективу развития, а вместе с ней и перспективу собственного роста, другим — умножение забот и … ностальгии по прежним временам. Очевидно такое расслоение в зависимости от места жительства характерно не только для власть предержащих — оно неизбежно вовлекает в свой расклад самих жителей. Не случайно: чем дальше от областного центра, тем консервативнее симпатии избирателей — им сегодня трудно радоваться, что они — «единственный источник власти», их гораздо сильнее привлекает быть объектом власти — такой, которая обеспечила бы работу работоспособным, а остальным — заботу и защиту, хотя бы в части самого необходимого.

Конечно, реальная картина взаимоотношений областной и местных властей сложнее и многокрасочней, но лежащий в её основе рисунок можно всё-таки очертить при помощи следующих главных линий. Институт местного самоуправления, сконструированный на основе западноевропейских образцов, оказался недостаточно приспособленным к реалиям российской жизни 90-х и вместо того, чтобы ускорить становление гражданского общества, привёл к фактически повсеместной потере управления на областном уровне, к усилению конфликтности в отношениях между региональными и муниципальными властями, к расслоению региональных сообществ по территориальному признаку. Такой промежуточный итог реформы местного самоуправления в России заметно усилил общий эффект социально-имущественного расслоения общества, наблюдаемый в результате так называемых рыночных реформ.

Подобное положение дел, когда несовершенство законов уводит от достижения столь необходимого сегодня России общественного согласия, требует от людей, избранных во власть, политической воли, направленной на появление и укрепление реальных механизмов управления — механизмов, способных консолидировать общество на основе как традиционных для России ценностей, так и с учётом мирового, в том числе и западноевропейского опыта.

Применительно к системе местного самоуправления мне представляется разумным, в ожидании совершенствования его законодательной базы, создание регионального Совета глав местных органов власти, одной из функций которого стало бы управление специальным фондом, предназначенным для финансовой поддержки муниципальных образований. Чтобы не губернатор на основе принятой сегодня системы дотаций и субвенций (прямо скажем, дающей широкий простор для произвола) делил областные трансферты по городам и районам, а сами представители местных властей решали между собой, как и на каком основании распределять средства на обустройство муниципальных сообществ.

Такой Совет мог бы осуществлять и другие функции, главной направленностью которых должно быть достижение большего согласия регионального сообщества, рост межрайонной кооперации, эффективно развивающей областное хозяйство в целом. Мне представляется, что удачным местом для испытания подобной модели управления могла бы стать Московская область. Я вижу несколько предпосылок, делающих Подмосковье особенно предрасположенным для появления и успешной работы своего рода палаты областного парламента, сформированной по территориальному признаку.

Во-первых, в Московской области нет крупнейших (свыше полумиллиона населения) городов, которые во многих субъектах федерации, в лице их «столиц», резко выделяются среди остальных муниципальных образований — и своим потенциалом, и своими задачами развития. С другой стороны, в Подмосковье — полтора десятка крупных (свыше ста тысяч населения) городов, отдаленных зачастую на сотни километров друг от друга и уже поэтому не предрасположенных к совместному лоббированию тех или иных совместных интересов. Уникальное для России количество равновеликих крупных и средних муниципальных образований делает более вероятным как раз поиск территориального согласия, нежели перекос всех решений Совета глав местной власти в пользу постоянной «могучей кучки».

Во-вторых, именно близость такого гиганта, как Москва, делает потребность в хозяйственной кооперации «субъектов» Московской области особенно актуальной — ведь договоры со столичными предприятиями и фирмами разобщают подмосковные регионы, делают их «отдельно взятыми» придатками московской экономики. Это тем более обидно, что по своему совокупному потенциалу Московская область мало уступает столице — чего, к сожалению не скажешь о реализации этого потенциала.

В-третьих, и это, на мой взгляд, очень важное обстоятельство, кадровые ресурсы Подмосковья по уровню своего развития позволяют рассчитывать на эффективный, цивилизованный стиль работы предлагаемого Совета руководителей муниципальных образований.

# Заключение

Систему своих органов государственной власти субъекты РФ устанавливают самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ (глава 1 Конституции рф) и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые устанавливаются федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осуществляя право на формирование своих органов государственной власти, субъекты РФ обязаны руководствоваться принципами Конституции РФ. Среди них положения: о единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5); о единстве исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77); о разделении властей и самостоятельности органов разных ветвей власти (ст. 10); о республиканской форме правления в Российской Федерации (ч. 1 ст. 1); о светском характере государства (ст. 14); о том, что судебная власть РФ устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118).

Большинство субъектов Российской Федерации в той или иной мере воспроизводят у себя федеральную модель взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти. В первую очередь это касается взаимодействия представительного органа государственной власти (парламента) субъекта Российской Федерации с высшим должностным лицом (главой) субъекта Российской Федерации.

Взаимодействие парламента и главы субъекта Российской Федерации. Ориентация субъектов РФ на федеральную модель разделения властей проявляется, прежде всего, в лидирующей роли главы субъекта РФ (президента, губернатора, главы администрации, председателя правительства, председателя государственного совета, мэра и др.) в системе государственных органов субъекта, что явно прослеживается в сравнении с другими органами государственной власти (парламентом, правительством, судами) субъекта. Многие субъекты Федерации воспроизводят в своем законодательстве федеральную концепцию президентской власти “президент - арбитр нации”. Это, разумеется, конституционное право субъектов РФ. Способы реализации данного конституционного права субъектами РФ согласуются с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, согласно которой “поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (ч.3 ст.5 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные”. Однако из смысла изложенного не вытекает, что субъекты РФ при формировании собственных органов государственной власти, взаимоотношений законодательных и исполнительных органов должны слепо копировать федеральную схему. Модели организации государственной власти на основе принципа разделения властей в субъектах РФ могут быть разнообразными. Различия могут быть в полномочиях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, в формах их взаимодействия между собой, что обусловлено правовой природой федерализма. При этом обязательным условием является соблюдение требований Конституции РФ, уважение основ конституционного строя и общих принципов, установленных Федеральным законом “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

Различие федеральной и региональной схем построения системы органов государственной власти заключается в том, что глава субъекта Федерации (высшее должностное лицо, руководитель высшего исполнительного органа) в отличие от федерального Президента возглавляет высший орган исполнительной власти субъекта РФ. В некоторых субъектах действует институт выборного или назначаемого заместителя главы субъекта (вице-президента, вице-губернатора и др.), который на федеральном уровне отсутствует. Этими особенностями обусловлены различия в федеральной и региональной схемах взаимодействия главы субъекта Федерации и парламента.

# Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации. – М.: АСТ, Астрель, 2009.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Практикум. – М.: Городец, 2009.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Норма, 2009.
4. Иванов А.Г. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. - 2008. - № 2. - С. 105-113.
5. Карпов А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. – М.: Омега-Л, 2009.
6. Кокотов А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: Проспект, 2009.
7. Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционное право РФ: Учебник. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009.
8. Колпаков Р.В. Конституционное право России: Базовый курс. – М.: Приор-издат, 2009.
9. Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: Городец, 2006.
10. Малько А.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Афанасьева О.В. Конституционное право России в вопросах и ответах. – М.: Юристъ, 2008.
11. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. - 2009. - № 2. - С. 55-59.
12. Некрасов С.И. Конституционное право РФ: Конспект лекций. – М.: Юрайт-Издат, 2007.
13. Резепов И.Ш. Конституционное право России: Краткий курс. – М.: Окей-книга, 2009.
14. Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Норма, 2009.
15. Якушева А.В. Правовая природа взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. - 2006. - № 10-3. - С. 187-192.

1. Конституция Российской Федерации. – М.: АСТ, Астрель, 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации. – М.: АСТ, Астрель, 2009. [↑](#footnote-ref-2)
3. Некрасов С.И. Конституционное право РФ: Конспект лекций. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – с. 238. [↑](#footnote-ref-3)
4. Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: Городец, 2006. – с. 136. [↑](#footnote-ref-4)
5. Иванов А.Г. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. - 2008. - № 2. - С. 105. [↑](#footnote-ref-5)
6. Кокотов А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: Проспект, 2009. – с. 142. [↑](#footnote-ref-6)
7. Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционное право РФ: Учебник. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – с. 158. [↑](#footnote-ref-7)
8. Авакьян С.А. Конституционное право России: Практикум. – М.: Городец, 2009. – с. 128. [↑](#footnote-ref-8)
9. Малько А.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Афанасьева О.В. Конституционное право России в вопросах и ответах. – М.: Юристъ, 2008. – с. 71. [↑](#footnote-ref-9)
10. Колпаков Р.В. Конституционное право России: Базовый курс. – М.: Приор-издат, 2009. – с. 68. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Норма, 2009. – с. 203. [↑](#footnote-ref-11)
12. Карпов А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. – М.: Омега-Л, 2009. – с. 94. [↑](#footnote-ref-12)
13. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Норма, 2009. – с. 96. [↑](#footnote-ref-13)
14. Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Норма, 2009. – с. 214. [↑](#footnote-ref-14)
15. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. - 2009. - № 2. - С. 57. [↑](#footnote-ref-15)
16. Якушева А.В. Правовая природа взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. - 2006. - № 10-3. - С. 187. [↑](#footnote-ref-16)
17. Резепов И.Ш. Конституционное право России: Краткий курс. – М.: Окей-книга, 2009. – с. 83. [↑](#footnote-ref-17)