Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в Сахалинской области

**1. Органы государственной власти в РФ**

Одна из главных функций любой конституции состоит в устройстве государственной власти, т.е. в создании определенной системы органов государственной власти. Создание такой системы предопределяет, что органы государственной власти действуют не обособленно друг от друга, а обеспечивают эффективность отправления функций государства, и прежде всего защиту прав человека во взаимодействии.

Конституционная система власти включает в себя не только те органы государственной власти, которые названы в тексте Конституции РФ. В нее входят и многие другие, создание которых вытекает из функций и полномочий конституционных органов. Система власти, таким образом, состоит из разветвленных подсистем, из большого числа соподчиненных органов разного уровня. И поскольку весь этот громадный вертикальный и горизонтальный механизм властвования прямо или косвенно затрагивает права человека, очень важно иметь ясное представление о том, что собой представляет орган государственной власти и чем он отличается от разного рода органов, организаций и учреждений, которые с конституционно-правовой точки зрения органами государственной власти не являются.

Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов. Органы государства – это один из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (ст. 3), осуществляет свою власть.

Органы государственной власти обладают суммой определенных признаков, порождаемых природой и функциями государства. Государство осуществляет свою деятельность через органы государственной власти. Эти органы каждый в своей области и своими специфическими методами выражают организаторскую роль государства в обществе. Никакой орган государственной власти не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Но для того чтобы добиться такого единства всех органов власти, государство создает строгий порядок организации и функционирования каждого органа, наделяет их определенными полномочиями. Каждый орган государственной власти, таким образом, отличается от любого другого, но все вместе по сумме своих полномочий они олицетворяют единую государственную власть.

Являясь гражданами или коллективами граждан, организованными государством для осуществления его деятельности, органы государства характеризуются следующими основными чертами.

Каждый государственный орган наделен государственно-властными полномочиями, позволяющими ему решать в пределах предоставленных ему прав определенные вопросы, издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и гражданами, и обеспечивать исполнение этих актов.

Государственно-властные полномочия присущи всем органам государства, которые потому и названы Конституцией РФ органами государственной власти. Другое дело, что эти полномочия у различных государственных органов могут иметь различные формы проявления в зависимости от тех конкретных задач и функций, которые они выполняют.

Государственно-властные полномочия находят выражение в компетенции государственных органов, под которой следует понимать совокупность предметов их ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения.

Компетенция свойственна органу государственной власти как самостоятельному звену государства, она как раз и подчеркивает эту самостоятельность. Не имеют компетенции, как правило, внутренние подразделения органа государственной власти, вследствие чего эти подразделения не могут рассматриваться как органы государственной власти. В то же время в структурах исполнительной власти существуют самостоятельные подразделения (например, Департамент морского транспорта в Министерстве транспорта РФ), которые также являются органами исполнительной власти. Компетенция органов государства определяется Конституцией РФ, конституциями и уставами ее субъектов, законами Российской Федерации и ее субъектов, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и исполнительных органов ее субъектов, положениями об органах и другими нормативными правовыми актами.

Надо сказать, что властными полномочиями в Российской Федерации располагают не только органы государства, но и органы местного самоуправления. Однако властные полномочия последних не носят государственного характера и не осуществляются от имени Российской Федерации.

Каждый государственный орган образуется в установленном государством порядке. Так, порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом (ст. 81 Конституции). Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы тоже устанавливаются федеральными законами (ст. 96 Конституции).

Каждый государственный орган уполномочивается государством осуществлять его задачи и функции. Так, согласно Конституции РФ (ст. 127) Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Каждый государственный орган действует в установленном государством порядке. Например, согласно Конституции РФ (ст. 114), порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. Федеральным конституционным законом в соответствии с Конституцией РФ (ст. 128) устанавливается и порядок деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов.

Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методами, установленными правовыми актами. Речь, конечно, идет только об основных формах и методах, поскольку в повседневных действиях органа власти много делового обыкновения и согласительных методов решений. Однако ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер.

Каждый государственный орган является составной частью единой системы органов государственной власти Российской Федерации. В Конституции РФ (ст. 5) указывается, что федеративное устройство России основывается на единстве государственной власти.

Вышеизложенное дает основание сделать вывод о том, что государственный орган является гражданином или коллективом граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке.

Все государственные органы образуются в установленном государством порядке и представляют часть единой системы органов государственной власти Российской Федерации.

Из названных черт органа государственной власти видно, что не каждое государственное учреждение или организация является органом государственной власти. Не является таковым, например, государственное предприятие, государственное учебное заведение и т.д., хотя они тоже влияют на использование гражданином тех или иных своих прав и свобод. Но эти государственные учреждения являются звеном соответственно какого-либо экономического министерства, государственного комитета по высшему образованию и т.д., которые сами выступают как органы государственной, а точнее, исполнительной власти.

Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями. Но орган власти может быть и в лице одного человека. Такими являются Президент РФ, президенты республик и губернаторы (главы администраций) субъектов РФ, Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека. Эти должностные лица действуют в силу конституций или законов и несут ответственность только перед теми, кто их избрал или назначил.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Согласно ст. 11 Конституции РФ, в нее входят органы государственной власти Федерации и органы государственной власти ее субъектов.

Единство системы государственных органов Российской Федерации обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности Российской Федерации, на единстве системы государственной власти.

Единство системы государственных органов Российской Федерации проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Оно проявляется и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В этих рамках одни органы единой системы избираются или назначаются другими органами, одни из них руководят другими, одни подконтрольны или подотчетны другим. Между всеми органами государственной власти существует тесная организационно-правовая связь.

Единство системы государственных органов Российской Федерации усиливается еще и тем, что ее составные части сами образуют системы органов. Так, согласно ст. 77 Конституции РФ, 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 РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, а также на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с этим и система органов Российской Федерации состоит из органов нескольких видов. Статьи 10, 11 Конституции РФ предусматривает наличие органов, президентской законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждый из этих видов органов представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов Российской Федерации, которая в свою очередь может быть по различным признакам разделена на ряд входящих в нее звеньев.

Президент Российской Федерации является главой государства. Он выступает в качестве гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Президент, согласно ст. 80 Конституции РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и других звеньев исполнительной власти, с органами которой он связан наиболее тесно.

Органы законодательной власти – это Федеральное Собрание Российской Федерации; народные собрания, государственные собрания, верховные советы, законодательные собрания республик в составе РФ; думы, законодательные собрания, областные собрания и другие законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим путем формироваться не могут. В своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации.

Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (субъектов Федерации). Федеральным законодательным и представительным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание РФ. Это общегосударственный, общероссийский орган государственной власти, действующий в масштабах всей Российской Федерации. Все другие законодательные органы, функционирующие на территории Российской Федерации, являются региональными, действующими в пределах соответствующего субъекта Федерации.

К органам исполнительной власти относятся прежде всего высший орган федеральной исполнительной власти – Правительство РФ; другие федеральные органы исполнительной власти – министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – президенты и главы администраций субъектов Федерации, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ.

Органы исполнительной власти делятся по территории деятельности на федеральные и субъектов Федерации. Федеральные – это Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Органы субъектов Федерации – президенты и главы администраций субъектов, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства.

Органы исполнительной власти специальной компетенции по характеру последней могут быть подразделены на органы отраслевые, руководящие определенными отраслями управления, и органы, осуществляющие межотраслевое управление. Первые, – как правило, министерства, вторые – главным образом государственные комитеты.

Следует различать также коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. Коллегиальные – это Правительство РФ и правительства ее субъектов. Единоначальными органами являются министерства и ряд других органов исполнительной власти.

По характеру полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы общей компетенции, ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности, и органы специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями или сферами исполнительной деятельности. К первым из них относятся, например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации, ко вторым – министерства, государственные комитеты и иные ведомства Федерации и ее субъектов.

Органы судебной власти – Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Российской Федерации.

Органы правосудия в совокупности составляют судебную систему Российской Федерации. Основной видовой особенностью этих органов является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Особую группу государственных органов, не относящихся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, составляют органы прокуратуры.

Прокуратура Российской Федерации, согласно ст. 129 Конституции РФ, составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом.

Помимо органов государственной власти в систему государственных органов Российской Федерации входят также и другие государственные органы, осуществляющие, как правило, различные вспомогательные, совещательные и другие такого рода функции, которые определяются органами государственной власти, при которых, обычно состоят эти государственные органы.

В число этих органов входят, например, Администрация Президента Российской Федерации, обеспечивающая деятельность Президента России; Совет Безопасности Российской Федерации, обеспечивающий условия для реализации Президентом Российской Федерации конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, а также ряд других государственных органов.

**2. Органы местного самоуправления, их задачи и функции**

Наряду с органами государственной власти в Российской Федерации действуют органы местного самоуправления. Эти органы обладают особой природой, они согласно Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Однако указанные выше три основных признака органа власти – определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности – применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление – это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов (как бы их ни называть), наделенных определенной компетенцией, правом принимать обязательные решения, прибегать к принуждению и т.д.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако местное самоуправление – не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти. Это и право граждан различных административно-территориальных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел.

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, имеют равный доступ к муниципальной службе, имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина.

Местное самоуправление в Российской Федерации – это такой способ организации и осуществления власти на местах, который «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130 Конституции РФ).

Местное самоуправление в Российской Федерации, записано в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городах, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан. Они имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Согласно Конституции РФ (ст. 12), органы местного самоуправления «не входят в систему органов государственной власти». В этом смысле тоже можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий. Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе. Они обеспечивают государственный контроль за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией РФ и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства.

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Не являясь частью системы государственных органов, органы местного самоуправления, как и все местное самоуправление в целом, – не только форма самоорганизации населения для решения своих задач. Это также форма осуществления публичной власти, власти народа. Вот почему деятельность органов местного самоуправления характеризуется такими свойственными органам государственной власти чертами, как наличие властных полномочий, обязательность принимаемых решений для всех физических, а также юридических лиц и организаций, находящихся на территории, в рамках которой действуют соответствующие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территории муниципальных образований – городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований – устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Городское, сельское население независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

Если взять для примера Сахалинскую область, то в ней тоже утвержден устав Сахалинской области, который, как уже отмечалось, решает вопросы образования, объединении, преобразования, упразднения муниципальных образований и т.д.

Конституция устанавливает, что оно в пределах своих полномочий самостоятельно. Установление «пределов полномочий» едва ли не самое сложное и деликатное дело, здесь возможна чрезмерная пестрота и разнообразие, поскольку установление общих принципов местного самоуправления согласно Конституции входит в совместное ведение Федерации и ее субъектов. Однако несомненно, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно утверждать и исполнять местный бюджет, управлять муниципальной собственностью и решать ряд вопросов по развитию систем обслуживания населения. Вмешательство в эти вопросы органов государственной власти субъектов Федерации или самой Федерации недопустимо.

Наиболее сложная и трудная для усвоения часть ст. 12 Конституции гласит: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Если бы законодатель имел в виду закрепление гарантии местному самоуправлению от вмешательства – органов государственной власти, то он вполне мог бы ограничиться закреплением принципа самостоятельности. Очевидно, что здесь утверждается принципиальное различие между государственной властью и самоуправлением. Но в чем оно? То, что местное самоуправление есть тоже власть, вытекает из ст. 3 Конституции, но власть здесь понимается как власть народа, а не государства. Эта власть отличается от государственной тем, что она не может применять принуждение – для этого не предусмотрено правовых форм. Но можно ли отгородить местное самоуправление от государства, представить его как государство в государстве? Очевидно, нет, ибо тогда разрушается понятие суверенитета Российского государства, который распространяется на всю территорию России.

Ясно, что органы местного самоуправления не могут обойтись без издания нормативных актов – без этого их деятельность неминуемо выльется в произвол. Но если они издают правовые нормы, как это предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 4 августа 2000 г.), то, следовательно, эти органы вправе применять принуждение. Чем же тогда в этом отношении они отличаются от органов государственной власти?

Представляется, что местное самоуправление, хотя оно не входит в систему органов государственной власти, по своей природе все же является частью публичной власти. Местное самоуправление действует в соответствии с конституциями и законами, а следовательно, оно производно от государства. Статьей 12 Конституция как бы позволяет гражданскому обществу на местном уровне решать свои проблемы без вмешательства органов государственной власти, а только через собственные органы, но тоже наделенные властными полномочиями (нормотворческими и исполнительными, но не судебными). Это не суверенная власть, и она не может выходить за свои пределы – в противном случае правомерно вмешательство органов государственной власти. Каждый гражданин участвует в создании органов местного самоуправления, но этот же гражданин является субъектом всего российского конституционного права, он участвует в общенародном волеизъявлении (выборах) при создании органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Местное самоуправление поэтому не может быть ничем иным, как автономной по своим полномочиям и деятельности частью общей российской государственности и государственности субъектов Российской Федерации. Такое понимание местного самоуправления, похоже, утверждается в его практическом развитии.

В соответствии с такой природой местного самоуправления следует понимать муниципальное право как совокупность правовых норм, регулирующих организацию и деятельность органов местного самоуправления. В своей основной части это – институт конституционного права, поскольку его основными источниками являются Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов Федерации, законы Российской Федерации и ее субъектов, Указы Президента России и др. Но в то же время источниками выступают акты самих органов местного самоуправления, вследствие чего муниципальное право предстает как комплексная отрасль. Эта отрасль имеет свою систему, принципы, гарантии и формы ответственности.

Согласно ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Значит, местное самоуправление в Российской Федерации – это система организации и деятельности граждан, представляющая собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Формами прямого волеизъявления, посредством которых граждане непосредственно осуществляют местное самоуправление, являются референдум, выборы, собрания (сходы) и др.

Особую роль в реализации местного самоуправления играет непосредственная демократия. Она включает различные формы непосредственного волеизъявления населения или его групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Их наименования разнообразны, они устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура определяется населением самостоятельно. Обычно эти структуры в основном исходят из общей схемы федеральных и региональных органов власти, т.е. предусматривают представительный орган и независимого главу муниципального образования, но закон допускает и подконтрольность главы представительному органу, и даже его вхождение в этот орган, что отражает прежние, «советские» традиции.

Конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления означает, что в пределах своей компетенции они свободны в проявлении инициативы и в выборе решения. Принятое ими решение не требует какого-либо согласования или последующего утверждения государственным органом и тем более не может быть отменено в административном порядке, Но любой орган местного самоуправления действует на своей территории, которая одновременно является территорией субъекта Федерации и самой Федерации. Чтобы избежать столкновения правовых актов и конкретных действий органов власти всех уровней, необходима координация и сотрудничество.

Законодатель не указывает субъектам РФ, как должны именоваться образуемые в них органы, поскольку эти органы образуются в субъектах РФ самостоятельно. Но он дает им ясно понять, что схема основных органов и их взаимоотношений должна соответствовать федеральной, т.е. включать органы, аналогичные Президенту, Федеральному Собранию и Правительству на федеральном уровне.

Системный подход к положениям ч. 2 ст. 11 позволяет увидеть и другую ее важную связь, а именно со ст. 10 Конституции РФ, которая закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти «в Российской Федерации». Следовательно, государственная власть в субъектах РФ должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на основе самостоятельности их органов.

Чтобы система органов государственной власти субъектов РФ находилась в единстве с системой органов государственной власти всей Федерации, она должна отвечать и другим основам конституционного строя, а именно соответствовать республиканской форме правления, принципам правового, социального и светского государства. Следовательно, ни один субъект РФ не вправе создавать систему государственной власти на основе единоличной власти, каких-либо религиозных догматов, монархической власти и т.п.

На каждом из указанных уровней органы государственной власти действуют в соответствии со своими полномочиями, водораздел между которыми позволяет установить ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. Эта статья указывает, что разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется двумя путями: Конституцией РФ и договорами об этом (в том числе и Федеративным договором, если, разумеется, его положения не противоречат Конституции РФ). Следовательно, объем собственных полномочий – это и есть мера самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ, но в том, что не охватывается «мерой», а, вернее, находится за ее пределами, эти органы находятся в подчиненном положении по отношению к федеральным органам. Такова конструкция единства государственной власти Российской Федерации, закрепленного в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) государственная и территориальная целостность РФ;

2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

4) единство системы государственной власти;

5) разделение 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;

6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности. В случае принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность.

При решении вопросов организации государственной власти подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют в конституциях и уставах принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность каждой власти в пределах своей компетенции.

Конституции и уставы закрепляют в качестве основ конституционного строя системы органов государственной власти, в число которых входят президент республики (глава государства, глава республики) или губернатор других субъектов РФ (в некоторых республиках единоличного главы государства нет), законодательный (представительный) орган (с разными названиями), правительство (кабинет, администрация). В систему органов государственной власти иногда отдельно включается конституционный суд. И хотя в целом эта схема за некоторыми исключениями, повторяет федеральную, по форме системы органов власти субъектов РФ все же очень разнятся. Это объясняется тем, что субъекты РФ, и особенно республики, стремятся внести в системы органов власти региональную (национальную) специфику или просто уйти от однообразия.

Определяя порядок разграничения предметов ведения и полномочий органов субъекта РФ и федеральных органов, конституции и уставы чаще всего прямо исходят из принципов, установленных Конституцией РФ, иногда при этом упоминая и Федеративный договор. Это в полной мере соответствует ст. 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Судебная система субъекта Федерации образуется без указания на ее связь с судебной системой РФ.

Конституции и уставы ряда субъектов РФ закрепляют создание конституционных или уставных судов как своих органов государственной власти, т.е. вне какой-либо связи с Конституционным Судом Российской Федерации, что соответствует Конституции РФ и Федеральному конституционному закону.

Исполнительная власть в субъектах РФ занимает ведущее место в системе органов государственной власти, она наделяется широкими полномочиями и регламентируется более подробно, чем исполнительная власть в Конституции РФ. И хотя в конституциях и уставах субъектов РФ главы об этой ветви власти иногда следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства, далеко не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть.

Формирование системы органов исполнительной власти республики, края, области и других субъектов РФ происходит в соответствии с конституционными положениями, а также нормативными актами, определяющими правовой статус республики, края, области как субъектов РФ, правовой статус и организацию взаимодействия органов власти. Такими

актами являются конституции, уставы краев и областей, схема управления, законы, а также положения об отдельных органах исполнительной власти республик, краев, областей, утверждаемые главой исполнительной власти субъекта РФ.

Как отмечалось, конституционный принцип равноправия субъектов РФ не исключает разнообразия форм организации государственной власти. Это особенно характерно для органов исполнительной власти, организационные формы которой различаются в каждом регионе. Рассмотрим основные черты систем органов исполнительной власти в республиках и других субъектах РФ.

Федеральные законодательные принципы. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) избирается гражданами, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом. Это лицо не может быть одновременно депутатом законодательного органа, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Высшее должностное лицо избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Наименование должности этого лица устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Высшее должностное лицо:

представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом;

формирует высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с законодательством субъекта РФ;

вправе участвовать в работе законодательного органа с правом совещательного голоса.

Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотношениях с исполнительной властью законодательные (представительные) органы различных субъектов РФ неодинаковы. Различия касаются и форм организации законодательного процесса, процедуры рассмотрения вопросов.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

Пока еще формально не устранено положение, согласно которому конституционный статус судебных органов в республиках порой расходится с тем статусом, который установлен Федеральным конституционным законом.

В соответствии с положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» федеральные суды, а также конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ составляют единую судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам, действующим на территории субъектов РФ, относятся верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; районные суды, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 (в ред. ФЗ от 30.12.2008 №6-ФКЗ и от 30.12.2008 №7-ФКЗ).
2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1.
3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472; 1999. №7. Ст. 878; №47. Ст. 5620; 2000. №2. Ст. 140.
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822.
5. Устав Сахалинской области от 09.07.2001 №270 (принят Сахалинской областной Думой 28.06.2001) // Губернские ведомости, №126 (1279), 11.07.2001.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 800 с.
7. Козлов Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право: учебник. – М.: Юристъ, 2003. – 435 с.
8. Зиновьев А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 173 с.
9. Сальников В.П. Конституционное право России: Учебник. – М.: ЦОРК МВД России, 2005. – 360 с.
10. Кутафин О.Е. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской. – ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003. – 187 с.
11. Лазарев В.В. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации – Система ГАРАНТ, 2003. – 345 с.