**Депутаты законодательного органа власти**

Уткин Э. А. Денисов А. Ф.

Депутаты представительных органов власти избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом. Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются региональным законодательством,

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Российской Федерации, судьей, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Депутат обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. То есть он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия представительного органа государственной власти субъекта Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность депутата распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, на его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

Неприкосновенность не распространяется в полном объеме на действия депутата, связанные с преступлениями против личности, а также на иные действия депутата, не связанные с осуществлением им своих полномочий. В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного органа государственной власти субъекта Федерации. В отношении депутата следственные действия и порядок производства по административным правонарушениям осуществляются под непосредственным надзором прокурора субъекта Федерации.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

**Система органов исполнительной власти**

В субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Уставом субъекта Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации.

В соответствии с федеральной Конституцией в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, за исключением случаев, когда на день вступления в силу настоящего Федерального закона уставом субъекта Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации путем избрания его специально созываемым собранием представителей.

В случае признания выборов высшего должностного лица несостоявшимися, недействительными или в случае, если ни один из баллотировавшихся кандидатов не был избран, исполнение обязанностей высшего должностного лица осуществляется в соответствии с уставом субъекта Федерации. При этом повторные выборы проводятся в срок не позднее чем через шесть месяцев после официального объявления результатов предыдущих выборов.

Высшее должностное лицо не может быть одновременно депутатом законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации устанавливается уставом субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного региона.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации:

— представляет субъект Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других регионов, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей;

— подписывает договоры и соглашения от имени субъекта Федерации;

— обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые представительным органом государственной власти;

— формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации в соответствии с региональным законодательством;

— вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также созывать вновь избранный представительный орган государственной власти субъекта Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого региональным законодательством;

— вправе участвовать в работе представительного органа государственной власти с правом совещательного голоса;

— осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случае издания им актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Недоверие также может быть выражено в случае грубого нарушения федерального и регионального законодательства, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение о недоверии высшему должностному лицу принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Принятие решения о недоверии влечет за собой немедленную отставку высшего должностного лица субъекта Федерации и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решение главы Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации от должности влечет за собой также и отставку высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

В случае отрешения Президентом Российской Федерации высшего должностного лица субъекта Федерации от должности, если уставом или законом субъекта Федерации не установлен порядок временного исполнения обязанностей высшего должностного лица, глава Российской Федерации может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица уполномоченные на то органы либо должностные лица в соответствии с федеральным и региональным законодательством назначают внеочередные выборы высшего должностного лица субъекта Федерации. Указанные выборы должны проводиться не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица.

Рассмотрим деятельность высшего должностного лица региона на примере Москвы.

Мэр Москвы является высшим должностным лицом города Москвы и избирается сроком на четыре года. Мэр Москвы напрямую взаимодействует с органами исполнительной власти города Москвы и решает вопросы социально-экономического развития, также Мэр осуществляет управление городским хозяйством и выполняет иные исполнительно-распорядительные функции в пределах своих полномочий.

Полномочия Мэра Москвы:

— представление города в системе отношений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

— подписание и обнародование принятых Московской городской Думой законов города Москвы, либо отклонение их;

— формирование Правительства Москвы;

— внесение на рассмотрение Президента РФ, Правительства РФ и иных органов государственной власти Российской Федерации проектов актов, принятие которых находится в их компетенции;

— назначение представителя от исполнительного органа государственной власти города Москвы в Совете Федерации;

— назначение своих полномочных представителей в Московской городской Думе и в иных органах государственной власти;

— издание указов и распоряжений относительно вопросов своей компетенции, которые являются обязательными для исполнения на всей территории Москвы, а также осуществление контроля за их исполнением.

Указы Мэра Москвы — правовые акты, которые освещают вопросы нормативного характера, а также иные предусмотренные федеральными законами и законами Москвы вопросы.

Распоряжения Мэра Москвы — правовые акты, освещающие вопросы, оперативно-распорядительного характера.

Создание аппарата Мэра Москвы. Положение об аппарате Мэра утверждается самим Мэром Москвы и др.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти региона, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств регионального бюджета, предусмотренных отдельной статьей.

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

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

— осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

— разрабатывает для представления высшим должностным лицом в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации проект бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития региона;

— обеспечивает исполнение бюджета, готовит отчет об его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития региона для представления их в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации;

— формирует иные органы исполнительной власти субъекта Федерации;

— управляет и распоряжается региональной собственностью в соответствии с региональными законами, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Федерации в соответствии с федеральным законодательством;

— вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат федеральному и региональному законодательству, а также вправе обратиться в суд;

— заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

— осуществляет иные полномочия, установленные федеральным и региональным законодательством, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

По характеру выполняемых функций можно выделить три группы структурных подразделений. К первой группе могут быть отнесены подразделения, отвечающие за узкий сектор или отрасль управления, например, управление сельского хозяйства. Также существует группа подразделений, деятельность которых охватывает определенный комплекс вопросов регионального управления, например, финансовое планирование, ревизия и внутренние проверки и т.п. Кроме того, можно выделить группу подразделений, не обладающих собственной компетенцией и осуществляющих обеспечение деятельности остальных структур. Сюда относятся всевозможные вспомогательные службы и подразделения, например, канцелярия.

При планировании структуры органов управления важно определить, к какому типу структурных подразделений относится исполняемая функция органом или подразделением. К сожалению, при построении структур управления этот принцип часто нарушается, что приводит к выполнению отдельными подразделениями несвойственных им функций и ухудшению дееспособности всей структуры управления.

Для повышения эффективности желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению одного из подразделений администрации, носили максимально завершенный характер. Если исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции участвуют практически все подразделения, как, например, при бюджетном процессе, важно четко определить место и задачи каждого из подразделений путем разделения отдельных элементов и этапов бюджетного процесса между структурными подразделениями. Для крупных регионов, имеющих большой аппарат управления, целесообразно использовать как можно более детальное разграничение функций с созданием специальных подразделений для их исполнения.

С точки зрения подчиненности систему органов исполнительной власти региона можно разделить на три группы:

— аппарат главы администрации;

— комитеты, управления, отделы и иные службы областной администрации;

— различные территориальные органы федеральных ведомств и министерств.

Аппарат главы администрации осуществляет организационное руководство комитетов, управлений, отделов областной администрации, прочих отраслевых объединений, а также анализирует их деятельность.

Управления, отделы и комитеты областной администрации являются структурными подразделениями в администрации, выполняющие функции исполнительной власти.

Наиболее сложной проблемой при организации региональных органов власти является вопрос двойного подчинения. Вопрос двойного подчинения касается неравнозначности подчинения различных органов власти по горизонтали и вертикали. Например, существуют структуры, такие как территориальные органы налоговой службы, управление внутренних дел и ряд других органов, которые имеют федеральное подчинение.

В качестве примера приведем структуру администрации Самарской области.

Структурные подразделения Администрации области:

— Аппарат Администрации Самарской области;

— Департамент экономического развития и инвестиций Самарской области;

— Департамент управления финансами Самарской области;

— Департамент управления государственным имуществом Самарской области;

— Департамент здравоохранения Самарской области;

— Департамент культуры Самарской области;

— Департамент науки и образования Самарской области;

— Департамент социальной защиты населения Самарской области;

— Департамент по топливно-энергетическому комплексу, химии и нефтехимии, транспорту и связи Самарской области;

— Департамент физической культуры, спорта и туризма Самарской области;

— Департамент сельского хозяйства и продовольствия Самарской области;

— Департамент по строительству, архитектуре, жилищно-коммунальному и дорожному хозяйству Самарской области;

— Департамент промышленности и торговли Самарской области;

— Департамент финансово-хозяйственной деятельности Самарской области;

— Главное управление труда Самарской области;

— Контрольная инспекция Самарской области;

— Представительство Самарской области при Правительстве Российской Федерации Самарской области;

— Правовое управление Самарской области.

Аппарат администрации Самарской области формируется в соответствии с Положением об аппарате Администрации Самарской области. Аппарат Администрации Самарской области является государственным органом, который обеспечивает деятельность Губернатора как высшего должностного лица Самарской области и осуществление им возложенных на него государственных полномочий.

Аппарат Администрации области выполняет следующие функции:

— осуществление контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, законов Самарской области, постановлений и распоряжений Губернатора, а также изучение их воздействия на общественные отношения;

— обеспечение взаимодействия Губернатора Самарской области с федеральными органами законодательной и исполнительной власти, Губернской Думой, органами местного самоуправления;

— осуществление правового, информационно-аналитического и программного обеспечения деятельности Губернатора и органов государственной власти Самарской области;

— обеспечение сбора и обработки информации о социально-экономической и политической ситуации, происходящей в области и за ее пределами;

— обеспечение подготовки и согласование проектов постановлений и распоряжений Губернатора;

— обеспечение деятельности коллегии Администрации Самарской области, совещательных и консультативных органов при Губернаторе и др.

Состав аппарата Администрации области:

— руководитель аппарата Администрации и его заместитель;

— пресс-служба;

— контрольная инспекция;

— информационно-аналитический отдел;

— организационный отдел;

— отдел государственно-правовых органов;

— центр общественных связей;

— общий отдел;

— отдел государственной службы и кадров;

— отдел наград;

— отдел писем и приема граждан;

— сектор специальной документальной связи;

— спецчасть.

Правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, высшего должностного лица, высшего исполнительного органа, иных органов государственной власти субъекта Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции России, федеральному, региональному законодательству, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Законы субъекта Федерации, правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, правовые акты органов исполнительной власти субъекта Федерации и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Глава Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации, а также действие акта регионального органа исполнительной власти в случае противоречия этого акта Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В период действия указа о приостановлении действия акта высшим должностным лицом субъекта Федерации и (или) органом исполнительной власти субъекта Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено главой Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения.

Должностные лица органов исполнительной власти субъекта Федерации несут ответственность, предусмотренную федеральным и региональным законодательством.

Глава Российской Федерации в форме указа выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации в случае издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Предупреждение также может быть вынесено в случае уклонения высшего должностного лица субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа о приостановлении действия нормативного правового акта от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в него изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого выносится предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации, не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа о приостановлении действия нормативного правового акта, если высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения главой Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Федерации последний не принял в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, глава Российской Федерации своим указом отрешает высшее должностное лицо субъекта Федерации от должности.

Глава Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации, полномочия которого были прекращены указом об отрешении от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования указа. Верховный Суд должен будет рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.