

§ 6. Система органов государственной власти Российской Федерации

Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов.

Государственный орган — это структурно обособленный элемент государственного аппарата, осуществляющий строго определенные законодательством функции и обладающий необходимыми для этого государственно-властными полномочиями.

Государственный орган обладает следующими признаками:

а) обладает государственно-властными *полномочиями*, позволяющими ему решать определенные вопросы, издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и гражданами, и обеспечивать исполнение этих актов.

б) является самостоятельным элементом государственного аппарата и действует в системе других органов государства;

в) создается государством на основе законодательных актов, которые определяют его компетенцию, т.е. совокупность предметов его ведения, прав и обязанностей и порядок его деятельности;

г) каждый государственный орган уполномочивается государством осуществлять его задачи и функции;

д) взаимодействует с другими органами государства, образуя в совокупности государственный аппарат, т.е. единую систему государственных органов, осуществляющих задачи и функции государства.

Единство системы государственных органов РФ обусловлено целостностью РФ и единством системы государственной власти. Единство системы государственных органов РФ проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Единство проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В рамках этой взаимосвязи и взаимозависимости одни органы единой системы избираются или назначаются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны другим. Между всеми органами государственной власти существует тесная организационно-правовая связь.

Государственные органы объединены одной системой, но при этом разнообразны и осуществляют различные функции.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на **законодательную, исполнительную и судебную**. В зависимости от направления деятельности, задач, объема полномочий и порядка образования различаются следующие виды органов государства:

1) **законодательные (представительные) органы** — Федеральное Собрание — парламент РФ и парламенты республик в составе РФ, а также представительные органы (государственные собрания, думы, народные собрания и т.д.) в других субъектах федерации (Московская городская Дума, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и т.д.). Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим путем формироваться не могут;

2) **органы исполнительной власти** — Правительство РФ — высший орган федеральной исполнительной власти, федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы, правительства, министерства и администрации субъектов РФ. Главной задачей органов исполнительной власти является реализация Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, решений вышестоящих органов исполнительной власти;

3) **судебные (правоохранительные) органы** (им посвящена особая — 4-я — глава настоящего учебника).

Особое место в системе органов государственной власти занимает институт **Президента Российской Федерации**. По Конституции РФ он прямо не относится ни к одной из ветвей власти, обеспечивая их согласованное функционирование. Он взаимодействует с законодательным органом РФ и тесно связан с исполнительной властью, имеет весомые полномочия по воздействию на нее. Президент РФ является главой государства, Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, возглавляет Совет Безопасности РФ, является гарантом Конституции РФ и в соответствии с нею определяет основные направления внутренней и внешней политики РФ.

§ 7. Президент РФ

Институт президентства занимает первое место среди федеральных государственных органов. В организационном отношении он самостоятелен и не включен ни в законодательную, ни в судебную власть. Президент РФ тесно связан с исполнительной властью, занимая по отношению к ней верховное положение, хотя действующая конституция не применяет к нему конструкцию «глава исполнительной власти». Он не подчинен и не подотчетен никакому органу власти, получая свои полномочия от народа на основе Конституции РФ, не несет за свой политический курс, проводимую политику, за свои законные действия политической ответственности перед Федеральным Собранием.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности. На него конституцией возложена функция «арбитра» в системе органов государственной власти по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Пост Президента РФ был учрежден путем проведения референдума РФ 17 марта 1991 г. Первый Президент РСФСР был избран на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании 12 июня 1991 г. сроком на 5 лет. По результатам голосования по выборам Президента РФ 4 марта 2012 г. Президентом РФ был избран В. В. Путин сроком на 6 лет.

В основе правового статуса Президента РФ лежит концепция, характерная для **президентской формы правления с усилением президентских элементов**. Это вытекает из следующих положений:

— Президент избирается народом, следовательно, его полномочия производны от народа, который доверяет Президенту высшие государственные функции; прямые всенародные выборы являются высшей формой легитимности его власти;

— по конституционной модели Президент как бы стоит над всеми властями, хотя каждая из них осуществляет свои конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии

с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные власти в том числе и на Президента;

— только Президент наделяется задачей обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех иных органов государственной власти — и федеральных, и субъектов РФ (ст. 80, 85 Конституции). Никакие другие органы подобными возможностями по отношению к Президенту не располагают;

— Президент в целом независим от других органов государственной власти. Парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти существуют, но в минимальных размерах: Государственная Дума может возбудить обвинение Президента в государственной измене или ином тяжком преступлении, а Совет Федерации по этому основанию отрешить Президента от должности;

— в возможностях Президента по отношению к парламенту — направление посланий Федеральному Собранию, внесение проектов законов, которые могут быть определены Президентом как первоочередные, право вето в отношении федеральных законов, предложение кандидатур должностных лиц, назначаемых палатами, право роспуска нижней палаты — Государственной Думы и др.;

— у Президента есть право на свое нормотворчество, т.е. на принятие актов (прежде всего указов), которые в отсутствие законов наравне с ними регулируют общественные отношения и действуют до тех пор, пока не появятся соответствующие законы; по ряду вопросов законы вообще не принимаются, и регулирование осуществляется либо самостоятельно Президентом, либо по его поручению Правительством РФ;

— Президент определяет внутреннюю и внешнюю политику государства;

— Правительство РФ можно назвать Правительством Президента РФ, поскольку оно слагает полномочия перед вновь избранным Президентом, полностью им формируется; Президент направляет деятельность Правительства и в любой момент вправе отправить в отставку;

— Президент определяет военную доктрину государства, является председателем Совета Безопасности РФ, Верховным Главнокомандующим.

Президент РФ избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина РФ в выборах Президента РФ является свободным и добровольным. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. В настоящее время срок полномочий Президента РФ по Конституции РФ 1993 г. 6 лет. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд.

Порядок проведения выборов Президента РФ регулируется гл. 4 Конституцией РФ, Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан РФ», Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ».

Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ.

Проведение выборов Президента РФ в сроки, установленные Конституцией РФ и Федеральным законом, является обязательным.

Избранный Президент приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Именно с этого момента начинается отсчет срока полномочий вновь избранного и прекращаются полномочия прежнего Президента РФ.

Официальной резиденцией Президента РФ является Московский Кремль. Президент РФ имеет штандарт (флаг) Президента РФ как один из символов его власти.

Президент обладает неприкосновенностью. Это означает, что он не может быть подвергнут наказанию во время пребывания в должности (ст. 91). Отрешение Президента РФ от должности возможно только в связи с государственной изменой или совершением иного тяжкого преступления.

§ 8. Федеральное Собрание — парламент РФ

Конституция РФ (в ст. 94) определяет Федеральное Собрание как *представительный и законодательный орган* РФ.

Представительным органом Федеральное Собрание РФ является потому, что оно представляет интересы всего многонационального народа России. Порядок формирования и полномочия обеих палат Федерального Собрания закреплены таким образом, что они отражают в своей деятельности не только общие интересы всего многонационального народа РФ в целом, но и специфические интересы наций и народностей всех субъектов РФ, всех социальных слоев российского общества. Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для иных представительных органов в РФ, так как в Конституции не установлен принцип единства системы представительных органов в России, а установлен принцип разделения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

Федеральное Собрание состоит из *двух палат* — Государственной Думы и Совета Федерации. Палаты Федерального Собрания различаются по своему правовому статусу, способу формирования, характеру депутатского корпуса, входящего в них. В то же время каждая из них *самостоятельна*, что выражается:

- а) в отсутствии подчиненности, в разграничении функций и самостоятельном их осуществлении;
- б) в раздельном заседании;

в) в отсутствии фигуры Председателя Федерального Собрания и компетенции Федерального Собрания в целом;

г) в закреплении самостоятельного перечня вопросов, относящихся к ведению каждой из палат, в том числе в сфере законотворчества (так, *принимает* Федеральные законы Государственная Дума, а Совет Федерации их *одобряет*);

д) в отсутствии у палаты права принимать к своему рассмотрению и решать вопросы отнесенные Конституцией к ведению другой палаты;

е) в самостоятельности рабочих органов палат (комитетов и комиссий);

ж) в разном порядке формирования и избрания.

Федеральное Собрание определено в конституции и как **законодательный орган**. Это означает, что оно является федеральным органом государственной власти, который имеет право издавать федеральные нормативные акты, обладающие высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными актами, кроме Конституции РФ.

Федеральное Собрание олицетворяет законодательную власть РФ. Оно является единственным законодательным органом власти РФ. Законодательный орган по Конституции РФ не обладает всеобъемлющей компетенцией. Он отражает принцип разделения властей и федеративное устройство РФ. Федеральное Собрание юридически не подчинено никакому государственному органу, в том числе Президенту или Правительству.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ является так называемой *верхней палатой* Федерального Собрания, — палатой, обеспечивающей представительство *субъектов РФ и Российской Федерации в парламенте РФ*. Совет Федерации осуществляет государственную власть в Российской Федерации, является субъектом права законодательной инициативы и действует на постоянной основе. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок формирования Совета Федерации устанавливается Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»

Государственная Дума Федерального Собрания РФ является так называемой нижней палатой Федерального Собрания — парламента РФ и состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на пять лет (п. 5 ст. 95, п. 1 ст. 96 Конституции РФ).

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина РФ в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина РФ к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день голосования 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Депутаты Государственной Думы (и члены Совета Федерации) обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания.

§ 9. Законодательный процесс в РФ

Правовыми формами реализации компетенции Федерального собрания являются принимаемые им акты. Основные акты Федерального Собрания — это (1) *законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации*, (2) *федеральные конституционные* и (3) *федеральные законы*.

Федеральные конституционные и федеральные законы принимаются палатами Федерального Собрания в особом порядке, который реализуется в *законодательном процессе*. *Законодательный процесс* — это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которого приобретает юридическую силу и вступает в действие закон. В законодательном процессе

выделяют несколько стадий, через которые проходит законопроект, чтобы приобрести юридическую силу закона.

Обычно выделяют следующие стадии законодательного процесса:

1. **Законодательная инициатива.** Она выражается в осуществлении определенными лицами (они называются субъектами права законодательной инициативы) права на предложение об издании закона и на внесение законопроекта в законодательный орган. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 104) право законодательной инициативы принадлежит следующим субъектам: Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Это право также принадлежит Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, требуют обязательного предварительного заключения Правительства РФ (например, по вопросам налогообложения, государственных займов и др.). Законопроекты вносятся субъектами их инициативы в Государственную Думу.

2. **Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.** Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется, как правило, в *трех чтениях*. Во время *первого чтения* обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. Во время *второго чтения* законопроект проходит постатейное, детальное обсуждение каждой его статьи. Во время *третьего чтения* не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Оно состоит лишь в голосовании за или против законопроекта в целом.

3. **Принятие закона Государственной Думой.** В соответствии с Конституцией РФ (ст. 105) федеральные законы принимаются Государственной Думой. Для принятия федерального закона необходимо большинство голосов от общего числа депутатов (от 450) Государственной Думы. Проект закона РФ о поправках к Конституции РФ, федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за их одобрение проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

4. **Рассмотрение и одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона.** Принятый Государственной Думой федеральный закон в течении 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Конституция РФ не наделяет Совет Федерации правом принятия законов. Он одобряет или отклоняет федеральные законы, принятые Государственной Думой. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Более значительна законодательная роль Совета Федерации при принятии поправок к Конституции РФ и федеральных конституционных законов: решение об их одобрении считается принятым, если оно одобрено большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.

5. **Подписание и обнародование закона Президентом РФ** является завершающей стадией законодательного процесса. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В течение 14 дней Президент РФ принимает одно из следующих решений — либо подписывает федеральный закон и обнародует его, либо отклоняет его и направляет для повторного рассмотрения палатами Федерального Собрания, используя при этом свое право отлагательного вето.

Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение 7 дней и обнародованию.

В отношении федеральных конституционных законов отлагательное вето Президента РФ Конституцией не предусмотрено. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

6. После подписания Президентом РФ закон должен быть **обнародован** в установленном порядке. На территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после дня их подписания президентом РФ.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. Федеральные законы, вносящие изменения в Налоговый Кодекс в части установления новых налогов и (или) сборов вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

§ 10. Правительство РФ

Правительство РФ — это высший коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти РФ. Оно является органом государственной власти и осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство осуществляет государственную власть в РФ наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами РФ. Правительство возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ. Исполнительная власть работает в системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали, что позволяет, руководствуясь законом, оперативно проводить в жизнь принимаемые решения.

Конституция РФ исходит из самостоятельности всех ветвей власти. Для организации федеральной исполнительной власти характерно своеобразное «разделение труда» между Президентом и Правительством. В руках Президента сосредоточено политическое руководство: определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение военной доктрины. Самостоятельность и независимость Правительства допустима в тех пределах пока его курс отвечает интересам Президента, определяемым им направлениям внутренней и внешней политики. При возникновении разногласий между ними о путях и способах достижения целей решающее слово остается за Президентом. Президент может принять решение об отставке Правительства, отменить тот или иной правительственный акт, издать указ по вопросу, отнесенному к ведению федерального Правительства. На практике Президент неоднократно издавал указы по вопросам, отнесенным к ведению Правительства, в частности об управлении федеральной собственностью и др.

Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента РФ (Министерство обороны, МВД, МИД РФ и некоторые другие министерства и ведомства).

От других федеральных органов Правительство отличается прежде всего предметом и сферой деятельности. Правительство занимается не принятием законов, как Федеральное Собрание, а обеспечивает управление экономикой всей страны, осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Свои полномочия Правительство реализует, принимая постановления и распоряжения по стратегическим и текущим вопросам управления, а также используя право законодательной инициативы. Оно вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. На федеральном уровне Правительство объединяет и координирует работу министерств, служб, агентств и других подведомственных ему органов.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. В соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан РФ, не имеющих гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства, с согласия Государственной Думы. Если Государственная Дума трижды отклоняет кандидатуры, представленные Президентом РФ, президент назначает Председателя Правительства, а Государственную Думу распускает, объявляя досрочные парламентские выборы (ст. 111).

Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы РФ сведения о являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности им, их супругам и несовершеннолетним детям, а также о своих обязательствах имущественного характера. Такие сведения могут быть опубликованы.

Правительство за свою деятельность несет двойную политическую ответственность: перед Президентом и перед Государственной Думой. Президент может принять решение об отставке Правительства. Государственная Дума может выразить Правительству недоверие или отказать ему в доверии. Однако эта ответственность ограничена полномочиями Президента, который может не согласиться с решениями Государственной Думы.

Избрание Государственной Думы нового состава не влечет автоматического сложения полномочий Правительством старого состава. Такого требования нет в Конституции.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете».

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении.

Конституция РФ не устанавливает срока полномочий Правительства, но предполагает формулу «новый Президент — новое Правительство». Следовательно, Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ (6 лет) и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом.

Конституция предусматривает следующие виды парламентского контроля Государственной Думы за деятельностью Правительства:

а) рассмотрение вопроса о доверии Правительству по инициативе самой Государственной Думы или по инициативе Правительства;

б) парламентские слушания комитетов и комиссий Государственной Думы по вопросам деятельности федеральных органов исполнительной власти;

в) образование Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета (финансовый контроль);

г) отчет Правительства об исполнении федерального бюджета;

д) назначение Уполномоченного по правам человека, деятельность которого связывается с контролем за Правительством и др. органами администрации в области соблюдения прав человека.

В свою очередь Правительство воздействует на парламент путем:

— использования права законодательной инициативы, в т.ч. права разработки и представления на утверждение федерального бюджета;

— дачи заключений по законопроектам, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

§ 11. Органы государственной власти в субъектах РФ

Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

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;

— высшее должностное лицо субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государствен-

ной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Например, правительства, администрации.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) это собирательный термин. В настоящее время это может быть Глава республики, мэр (в Москве), губернатор (в Московской области, Санкт-Петербурге), глава администрации. Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента РФ (п. 6 ст. 18).

Высшее должностное лицо субъекта РФ может либо избираться гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо избираться депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (п. 3 ст. 18, п. 3.2 ст. 18) на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо субъекта РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента, постановлений Правительства, конституции (устава) и законов субъекта издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные к исполнению в субъекте.

§ 12. Правовые основы местного самоуправления

В Конституции РФ (ст. 3) говорится, что народ осуществляет свою власть — (а) непосредственно; (б) через органы государственной власти; (в) через органы местного самоуправления. Следовательно, местное самоуправление — это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Таким образом, местное самоуправление и государственная власть — это формы единой власти народа (публичной власти) в государстве. Более конкретно *местное самоуправление* — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законодательством субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Сутью местного самоуправления является самостоятельное

решение населением вопросов местного значения. Никто и никакой орган не вправе вмешиваться в решение этих вопросов субъектами местного самоуправления. Перечень вопросов местного значения определяется федеральными законами, законами и другими нормативными актами субъектов РФ.

Нормативное определение местного самоуправления (ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») дано не через «деятельность населения», а через «форму осуществления народом своей власти», так как в Конституции РФ местное самоуправление признано одной из форм народовластия.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии с законодательством к предметам ведения органов местного самоуправления относятся:

- управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- управление муниципальным жилищным фондом, муниципальными дорогами;
- местные системы энерго-, водо- и теплоснабжения;
- благоустройство и санитарное благополучие;
- муниципальный транспорт;
- коммунальное хозяйство;
- и некоторые др.

Конституция РФ не «привязывает» жестко территориальную организацию местного самоуправления к административно-территориальному устройству субъектов РФ, хотя и не исключает возможности организации местного самоуправления в соответствующих административно-территориальных единицах. Вопрос этот решается с учетом исторических и иных местных традиций.

«Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» (п. 1 ст. 131). Таким образом, в Конституции определен «поселенческий принцип» организации местного самоуправления то есть, признаны отдельные населенные пункты (городские и сельские поселения) в качестве территориальной основы местного самоуправления. В ней также говорится и о «территориальном принципе» организации местного самоуправления, то есть местное самоуправление осуществляется не только в границах отдельных поселений, но и на других территориях, например, в сельском округе (волость, территория сельсовета), который объединяет несколько сельских населенных пунктов, и в районе, объединяющего в своих границах городские и сельские поселения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает необходимость создания сле-

дующих видов муниципальных образований — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

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

Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится **сход граждан**. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования.

Под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения. Оно может осуществляться в пределах территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться **публичные слушания**; для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования — **собрания граждан**. В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования полномочия собрания граждан могут осуществляться **конференцией граждан** (собранием делегатов).

Наряду с перечисленными выше формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах.

В соответствии с Конституцией (ст. 131) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В РФ структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;

- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Представительный орган избирается непосредственно населением. К ним относятся собрания представителей (думы, муниципальные собрания и т.п.). Он не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Глава муниципального образования (мэр, староста и т.п.) является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета.