Институт государственной службы при Президенте Республики Татарстан

Факультет Государственного и муниципального управления

# Реферат на тему:

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Выполнил:

## Студент гр. 1011 Шагеев А.

**Проверил:**

**Гусева Л.А.**

### Казань

### 2002

Содержание:

1. Введение……………………………………………………………………3
2. Приведение правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами……………………………………………………………………5
3. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации………………………………………………………7
4. Проблемы правового регулирования местного самоуправления…………………………………………………………….10
5. Становление бюджетного федерализма…………………………………..11
6. Результаты выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации…………………………………………………………………..12
7. Об участии Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в 2001 году……………………………………………….14
8. Указ от 17 сентября 1995 г. N 951 о выборах в органы государственной власти субъектов российской федерации и в органы местного самоуправления…………………………………………………………….15
9. Принципы и порядки разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации………………………………………………………………….16
10. Государственное устройство Республики Татарстан…………………..22
11. Заключение…………………………………………………………………23
12. Список используемой литературы………………………………………..24

**1. Введение.**

К настоящему времени практически во всех субъектах Федерации действуют принятые ими в установленном порядке конституции (в республиках) и уставы (во всех других субъектах), в соответствии с которыми функционируют их законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти. Таким образом, в принципе можно считать завершенным процесс формирования системы государственных органов на уровне субъектов Российской Федерации.

Однако, поскольку, особенно сразу же после принятия новой российской Конституции, еще не было ясного представления о том, какова должна быть в нашей стране система государственных органов в целом, в отдельных из указанных документов допускались отклонения от норм, установленных в ч. 1 ст. 77 Конституции, где указано, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительной и исполнительной государственной власти, установленными федеральным законом.

В актах субъектов Федерации встречаются отдельные несоответствия их положений Конституции Российской Федерации. В частности, иногда нарушается норма Конституции, устанавливающая равноправие граждан независимо от их расы и национальности. Особого внимания заслуживают имеющиеся в конституциях республик случаи дискриминации населения, не отнесенного ими к "коренному" или, как иногда говорят, к "титульному" народу (народам). Так, например, в соответствии с ч. 4 ст. 61 Конституции Республики Бурятия в редакции от 22 февраля 1994 г., "изменение государственно-правового статуса республики, а также ее территории осуществляется путем референдума, при этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан республики, в том числе более половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании". Таким образом, граждане бурятской национальности противопоставляются "небурятскому" населению. В результате 12% избирателей, являющихся бурятами (буряты составляют всего 24% населения Бурятии по данным переписи 1989 г.), вправе решать судьбу референдума, даже если за изменение статуса республики или ее территории высказалось подавляющее большинство избирателей, то есть более 50%.

Что же касается других субъектов Российской Федерации – краев и областей, то в ряде их уставов существует неопределенность в вопросе о соответствии установленных в них систем государственной власти основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, а также разделению государственной власти, установленному в ст. 10 Конституции Российской Федерации.

Такого рода вопросы в некоторой степени разрешены постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации в связи с запросами глав администраций Алтайского края и Читинской области. Конституционный Суд в деле о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края 10 января 1996 г. признал несоответствующими Конституции Российской Федерации положения Устава Алтайского края, предусматривающие полномочия председателя Законодательного Собрания края подписывать законы края, требование согласия Законодательного Собрания на освобождение от должности главы администрации края и руководителей ряда краевых исполнительных органов – внутренних дел, юстиции, финансов, социальной защиты населения, по управлению имуществом края, а также дающие представительному органу право утверждать структуру Совета администрации.

Суд признал не соответствующей Конституции Российской Федерации норму Устава, в соответствии с которой главу администрации края избирает Законодательное Собрание, так как "избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах".

1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Читинской области Конституционный Суд признал несоответствующей Конституции Российской Федерации, содержащимся в ней принципам единства государственной власти (ч. 3 ст. 5) и разделения властей (ст. 10), норму Устава, в которой законы области подписываются только Председателем областной Думы.

Признано также противоречащим конституционному принципу разделения властей положение Устава, в соответствии с которым Глава Администрации лишен возможности освобождать от должности заместителей Главы Администрации и руководителей органов Администрации без согласия Думы, поскольку тем самым Администрация оказывается лишенной "возможности действовать в качестве самостоятельного исполнительного органа государственной власти в условиях разделения властей".

Обращаясь к этим и некоторым другим (здесь не рассматриваемым) положениям постановлений Конституционного Суда, можно обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, в отдельных случаях Конституционный Суд взял на себя уяснение положений не только текста Конституции, но и теоретических принципов, к которым, представляется, надо отнести и принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Вопросы же теории не могут быть отнесены к ведению судебных органов.

Второе обстоятельство заключается в том, что Конституционный Суд в ряде своих выводов практически обязывает субъекты Федерации определять систему своих органов государственной власти, как сказано в ст. 77 Конституции, самостоятельно, с ограничениями, определяемыми основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, "установленными федеральным законом".

Поскольку понятие организации включает не только структуру, но и отношения в системе, представляется, что Конституционный Суд в ряде случаев принял на себя функции федерального законодателя, которого Конституция обязывает издать федеральный закон, указанный в ч. 1 ст. 77 Конституции.

Сказанное подчеркивает настоятельную необходимость принятия Федерального закона, устанавливающего общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации даст субъектам Федерации действительную возможность реализовать свою самостоятельность в установлении системы своих органов государственной власти, учитывающей исторический опыт и понимание гражданами стоящих перед органами государственной власти данного субъекта задач. Конституция нашей страны, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, далеко не случайно отказалась от единой модели системы государственных органов, закрепленной в действовавших ранее конституциях СССР и РСФСР.

Процесс становления правового статуса субъектов Федерации, таким образом, нельзя считать завершенным. Он и не может быть завершенным, поскольку жизнь постоянно ставит перед Федерацией в целом и входящими в ее состав субъектами новые задачи.

***2. Приведение правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.***

Необходимость соответствия основополагающих актов (конституций и уставов), равно как и законов и иных нормативных актов субъектов РФ, Конституции Российской Федерации вытекает из самой российской Конституции(см. п. "а" ст. 72, ч. 5 ст. 76). Это неоднократно подчеркивалось федеральными государственными органами различного уровня, однако серьезные меры длительное время не принимались, что, видимо, объяснялось затянувшимся процессом становления самих федеральных органов, а также иллюзиями возможности "разделенного" суверенитета.

Решающий шаг в практическом закреплении верховенства федерального законодательства сделан Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 "О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации". В Указе признано недопустимым нарушение Конституции РФ и федеральных законов органами государственной власти субъектов РФ при разработке и принятии ими конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов. Субьектам Федерации предложено устранить имеющиеся в уже изданных правовых актах противоречия с положениями Конституции Российской Федерации и федеральными законами.

Следует обратить внимание на то, что в Указе определяются две важнейших составных нашего федеративного устройства – единство государственной власти и равноправие народов.

Поскольку еще не издан Федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ, Президент Российской Федерации предложил воздержаться от принятия нормативных правовых актов субъектов Федерации, устанавливающих в субъектах РФ принципы организации и систему органов государственной власти. Рассматривая названный выше Указ Президента РФ, следует обратить внимание на три важных момента. Во-первых, Указ установил механизм собственной реализации, создав для этого Комиссию, призванную обеспечить взаимодействие государственных органов Федерации и ее субъектов. Во-вторых, на Комиссию возложена выработка мер по обеспечению соответствия правовых актов субьектов РФ Конституции РФ и федеральным законам. В-третьих, на Комиссию возлагается устранение возможных разногласий при реализации Указа, а также подготовка предложений о применении согласительных процедур для разрешения таких разногласий в соответствии со ст. 85 Конституции РФ. Эта статья устанавливает право Президента РФ "использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти Российской Федерации".

Некоторые механизмы, установленные Президентом РФ в данном Указе, приведены в действие.

Отдельные субъекты Российской Федерации уже начали процесс устранения противоречий своих нормативных актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Со времени вступления в силу действующей Конституции РФ было подготовлено несколько проектов федерального закона по этому вопросу. Но ни один из них не стал законом. Причина этого, как представляется, в том, что в этих проектах не был предусмотрен должный баланс между конституционным правом субъектов РФ самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти и соблюдением тех принципов, которые бы обеспечивали единство органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, дающее им возможность эффективно взаимодействовать по всем вопросам их совместного ведения.

Издание федерального закона о принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти и последовательное соблюдение норм, установленных Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007, должны служить основой проведения конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации.

Основные направления этой реформы являются общими для всех субъектов РФ. Однако каждому субъекту предстоит разработать ее особенности и сроки.

Президентом Российской Федерации, действовавшим на основании ст. 85 Конституции, неоднократно принимались меры по приведению актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Так, например, Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1995 г. признан не подлежащим применению в силу его противоречия статьям 59, 71 и 76 Конституции Российской Федерации Указ Президента Чувашской Республики "О защите военнослужащих".

Указом от 18 января 1996 г. № 62 было приостановлено действие Указа Президента Республики Башкортостан "О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг". Хотя в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ предусматривается, что Президент вправе лишь приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации до решения вопроса соответствующим судом, однако обращений в суд не поступало, поскольку органы, издавшие акт, сами приводили их в соответствие с Конституцией и федеральными законами.

Контроль за соответствием актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам осуществляется также и судами. Наибольшее значение имеют постановления Конституционного Суда. Выше уже рассматривались постановления Конституционного Суда, относящиеся к вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации уставов субъектов Федерации. Но Конституционный Суд принимал решения и о конституционности законов субъектов Федерации.

Так, было принято два постановления Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся нарушения законодательства в области избирательного права в Чувашской Республике и Республики Северная Осетия-Алания. По запросу Президента Чувашии Конституционным Судом Российской Федерации 10 июля 1995 г. было принято Постановление, признающее недопустимым изменение условий выборов в процессе их проведения, поскольку принятие поправки к ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" непосредственно перед проведением голосования во втором туре привело к нарушению прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и противоречило ряду статей – 15, ч. 4, 17, ч. 1, 19 и 32, ч. 2 Конституции РФ. Во втором случае Конституционный Суд Российский Федерации принял Постановление по запросу Правительства Ингушской Республики, которым признал положение Закона Республики Северная Осетия от 28 декабря 1994 г. "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания" не соответствующим статьям 3, ч. 3, 19, ч. 1 и 2, 27, ч. 1, 32, ч. 1 и 2, 72, ч. 1, п. "б" и 76 ч. 2 Конституции Российской Федерации, поскольку оно препятствовало внесению в списки избирателей граждан Российской Федерации, преимущественно проживающих на территории Республики Северная Осетия, но на момент составления списков избирателей по тем или иным причинам отсутствовавших на месте постоянного или преимущественного проживания.

***3. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.***

Одной из важнейших проблем федеративных отношений, как и в прошлые годы, осталась проблема разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам их совместного ведения.

Разграничение полномочий шло посредством:

принятия федеральных законов, в которых определялись полномочия, с одной стороны, федеральных органов, а с другой – всех субъектов Федерации;

заключения договоров и соглашений, в которых определялись полномочия, с одной стороны, федеральных органов, а с другой, – отдельных субъектов Российской Федерации, участвующих в соответствующих договорах и соглашениях;

принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации;

издания других правовых нормативных актов.

В цели настоящего исследования входит рассмотрение деятельности Федерального Собрания, а значит, прежде всего, – принятие и совершенствование федеральных законов. Остальные же правовые акты рассматриваются только в связи с анализом федеральных законов, истории их прохождения через законодательный орган и практики применения.

Разграничение предметов ведения и полномочий федеральными законами.

Интересно отметить, что законодательная техника решения проблем совместного ведения не стоит на месте. Примером может служить Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" от 13 октября 1995 г. В этом законе не только определены полномочия, находящиеся в ведении Российской Федерации (ст. 6), а также полномочия субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности (ст. 8), но и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 7). Кроме того, определен в Законе и порядок координации внешнеторговой деятельности субьектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субьектов Российской Федерации (ст. 9).

Такой же метод распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации применен в Водном кодексе Российской Федерации и в ряде других федеральных законов.

Учитывая имеющийся законодательный опыт, представляется, что разграничение предметов ведения между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов федеральными законами, регулирующими отдельные положения в сфере совместного ведения, вполне рационально. Таким путем достигается необходимая конкретность и определенность в разграничении полномочий, что принципиально важно для стабилизации и плодотворного развития федеральных отношений.

Вместе с тем следует признать неудачными попытки издать федеральный закон, который бы охватывал всю сферу совместного ведения по перечисленным в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ предметам и определял принципы распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий договорами и соглашениями.

Между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Федерации на конец февраля 1996 г. заключено девять договоров и более пятидесяти соглашений. В процессе подготовки еще несколько договоров и десятки соглашений. Итак, можно сказать, что в договорном процессе, который идет между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, накоплен уже немалый опыт.

Ответ на вопрос о необходимости заключения договоров и соглашений состоит в том, что Конституция в ч. 1 ст. 72 и Федеральные законы не в состоянии учесть особенности каждого из 89 субъектов Федерации, отличающихся друг от друга по многим параметрам и имеющих свои трудности и особый потенциал. Развязать этот узел можно только путем дифференциации отношений между Федерацией и каждым из ее субъектов.

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 11 определяет этот путь, предусмотрев, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации может осуществляться, в частности, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Это положение Конституции является правовым основанием упомянутых выше договоров России с ее субъектами. Естественно, что договоры и соглашения должны строго соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

К сожалению, два договора Российской Федерации, – с Татарстаном и с Кабардино-Балкарией, – не во всех их положениях строго соответствуют нормам российской Конституции. Остальные договоры подобных нареканий не вызывают.

Так, например, в Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан, подписанном 15 февраля 1994 г., в нарушение п. "о" ч. I ст. 72 Конституции РФ сказано, что органы государственной власти Республики Татарстан "самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность". Этим же Договором решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами отнесено только к полномочиям органов государственной власти Республики Татарстан, что противоречит п. "к" ч. I ст. 72 Конституции Российской Федерации.

В Договоре, заключенном между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республикой 1 июля 1994 г., также превышены полномочия государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, которая наделяется правом "введения на территории республики чрезвычайного положения", хотя право введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях принадлежит только Президенту РФ, поскольку именно Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Надо сказать, что последующие договоры составлялись в соответствии с российской Конституцией. Это относится и к двум договорам, подписанным 12 января 1996 г. и касающимся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной в Свердловской и Калининградской областях, имеющих, в силу своих региональных особенностей, особое значение.

По Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области Россия с участием государственных органов области разрабатывает и утверждает программы по конверсии оборонных предприятий в Свердловской области, а область обеспечивает экономические условия содержания мобилизационных мощностей оборонных предприятий. С участием области Россия разрабатывает федеральные программы агропромышленного комплекса. Россия обеспечивает их финансирование и реализацию, а область участвует в развитии этого комплекса на своей территории.

Существенно положение договора о том, что до принятия федерального закона по конкретному предмету совместного ведения, либо в случае неполного регулирования, Свердловская область вправе осуществлять собственное правовое законодательное регулирование по указанному предмету ведения. Включение этой нормы в договор снимает сомнения, может ли субъект Федерации в случае "пробела" в федеральном законодательстве "закрыть" для себя этот пробел.

Конечно, после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные акты Свердловской области должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

Заметим, что ранее нередко полагали, что по предметам совместного ведения субьект Федерации может издавать свои законы и нормативные акты только после принятия федерального закона. В результате во многих субъектах Российской Федерации в законодательстве сохраняются многие не урегулированные законом ситуации. Договор России со Свердловской областью, хотя он охватывает только отношения между ними, открывает путь для развития законодательства во всех субъектах Федерации.

Надо отметить также, что данный Договор обязывает федеральные министерства и ведомства, издающие свои нормативные предписания, строго соблюдать права субъектов Федерации (в данном случае Свердловской области) и даже не пытаться посягать на них, изменяя тем самым принципы федеративных отношений.

Содержание договора между государственными органами Российской Федерации и государственными органами Свердловской области охватывает также некоторые вопросы реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти областными органами, вопросы состава и размеров доходов, поступающих в областной и местные бюджеты от федеральных налогов и т.д.

Важно то, что подписание договора развязывает многие тугие узлы в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, что обеспечивает большую стабильность федеративных отношений.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области стал необходимым прежде всего потому, что федеральное законодательство не смогло в полной мере учесть специфическое географическое положение области. Калиниградская область не имеет сухопутной границы ни с одним из субъектов Российской Федерации. Она отделена от них Литвой, ставшей независимым государством. Тем не менее Калининградская область имеет особое значение для Российской Федерации, обеспечивая ей выход в Балтийское море. Специфическое положение Калининградской области создает возможность использования ее географического положения для развития интенсивных связей Российской Федерации со странами Балтии.

Учитывая это обстоятельство, а также необходимость создания благоприятных условий для социального развития Российской Федерации и Калининградской области, на территории области образована особая экономическая зона. Федеральный закон об этой зоне разрабатывался в течение длительного времени и вступил в силу 31 января 1996 г.

Федеральный закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области" определяет режим инвестиций и предпринимательской деятельности в этой зоне, таможенное и валютное регулирование в ней, а также некоторые другие вопросы, включая право области в лице ее уполномоченных органов государственной власти заключать соглашения с административно-территориальными образованиями иностранных государств об экономическом, научно- техническом, культурном и спортивном сотрудничестве. Заметим, что эти соглашения не могут рассматриваться как международные договоры Российской Федерации.

Указанный выше Договор между органами Российской Федерации и Калининградской области был заключен всего через десять дней после подписания Президентом Федерального закона "Об особой экономической зоне Калининградской области". Договор, по существу, направлен на создание Россией и Калининградской областью условий успешного функционирования особой экономической зоны.

В Договоре разграничиваются полномочия федеральных государственных органов и государственных органов Калининградской области как по вопросам, имеющим прямое отношение к особой экономической зоне, так и по таким злободневным для области вопросам, как регулирование миграции на территории области и социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей.

Таким образом, Договор России с Калининградской областью без сомнения может быть назван уникальным, хотя по существу уникален каждый договор, заключаемый между органами государственной власти Российской Федерации и органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Очевидно, что договоры, которые еще предстоит подписать, также будут уникальными, поскольку они определят особенности правоотношений, связанные со спецификой того или иного субъекта Федерации.

***4. Проблемы правового регулирования местного самоуправления.***

Характерным примером федерального закона, в котором разграничиваются полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к сфере совместного ведения, служит Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (вступил в силу в августе 1995 г.). Принятие этого закона явилось важным шагом на пути законодательного закрепления демократических основ общества, поскольку именно местное самоуправление является одним из основных условий существования любого демократического строя и именно на местном уровне граждане могут непосредственно осуществлять свое право на участие в управлении государством. Закон разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации (ст. 4) и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (cт. 5) и предметы ведения местного самоуправления (ст. 6). В соответствии с Законом государство обеспечивает поддержку становления и развития местного самоуправления, для чего создает необходимые правовые, организационные и материально-финансовые условия.

К сожалению, закон обладает рядом существенных недостатков. Создается впечатление, что у законодателя не сложилась определенная концепция в подходе к проблеме местного самоуправления. Как следует его рассматривать: как форму децентрализации власти и самостоятельности местных органов или же как форму самоорганизации жителей местных территориальных образований? Если понимать под местным самоуправлением автономию местной власти, то она в значительной степени ограничена полномочиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления. В то же время Закон предоставляет возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 6, п. 4), что выходит за рамки представления о местном самоуправлении как о форме самоорганизации жителей местных территориальных образований для решения вопросов местного значения. Правда, данная проблема относится в первую очередь к сфере толкования и применения конституционных норм. Ведь, с одной стороны, ст. 12 Конституции РФ закрепляет положение о том, что "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти", а, с другой, – ст. 132 Конституции предусматривает, что "органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями".

Многие статьи закона страдают явной непрописанностью. Непонятно, как на практике будут разграничиваться предметы ведения муниципальных образований, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования (ст. 6, п. 3). Не слишком конкретно сформулирована ст. 9 о государственной поддержке местного самоуправления. Думается, что серьезные проблемы возникнут в случае применения на практике ст. 13 об установлении и изменении границ муниципальных образований.

Вообще, чрезмерная обобщенность многих положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" может привести к ряду трудностей в его реализации, в осуществлении народовластия на деле.

***5. Становление бюджетного федерализма.***

Одним из важнейших условий упрочения российского федерализма и укрепления территориальной целостности нашего государства является становление "бюджетного федерализма".

Основу бюджетного федерализма должно составить до конца еще не реализованное законодательное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации, что необходимо для такого распределения доходов, которое стимулировало бы ответственность субьектов Российской Федерации за реализацию ими их полномочий и, вместе с тем, дало бы возможность федеральным органам государственной власти обеспечивать целостность государства и его развитие.

При определении бюджетов субъектов Федерации необходимо учитывать присущую России большую дифференциацию их бюджетно-налоговых потенциалов.

В нынешних условиях возможности бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов маневрировать на основе собственной бюджетной базы весьма ограничены нерешенностью ряда бюджетных проблем и неотрегулированностью бюджетных полномочий между Федерацией и ее субъектами. Это нередко приводит к тому, что руководство субъектов вместо поиска дополнительных внутрирегиональных бюджетных поступлений стремится к получению большей доли федеральных налогов за счет других регионов или просто уклоняется от отчислений доходов в федеральный бюджет. Некоторые из субьектов Федерации, имеющие возможность наращивать собственную доходную базу, предпочитают идти по пути перераспределения федерального бюджета. Тем самым неоправданно возрастает нагрузка на федеральный бюджет (что реально означает нагрузку на бюджет узкого круга регионов), снижаются его возможности оказывать содействие действительно нуждающимся в помощи субъектам Федерации.

Вместе с тем следует упорядочить процесс движения денежных потоков между финансовыми учреждениями субъектов Федерации и финансовыми учреждениями Федерации. Некоторые шаги в этом отношении сделаны в договорах, заключенных федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Можно констатировать, что бюджетная политика изменяется не только в отношениях между Федерацией и ее субъектами, но в отдельных субъектах Федерации между субъектом и его административно-территориальными подразделениями. Так, в проекте бюджета Новгородской области на 1996 г. предусмотрено, что и поступление доходов, и их расходование в основном формируется и исполняется на местном уровне, то есть в районах и городах. Каждому району и городу определено процентное соотношение получаемых налогов и расходов, покрываемых "защищенными" статьями. Дефицит покрывается за счет областного бюджета.

Органы исполнительной власти субъекта федерации финансируют только областные структуры – УВД, комитеты по образованию, здравоохранению, культуре и т.п., а также областные программы и некоторые фонды.

***6. Результаты выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.***

В 1995-1997 годах выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти очередного созыва проведены в 72 субъектах Российской Федерации, в том числе в 1995 году - в 10, в 1996 году - в 29, в 1997 году - в 33.

Численный состав депутатских мандатов в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации изменяется от 11 в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе до 190 депутатов в Республике Башкортостан.

Выборы в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проходили, в основном, по мажоритарной системе. Мажоритарная система использовалась в 67 субъектах Федерации. Лишь в 4 субъектах Российской Федерации - Красноярском крае, Калининградской области, Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах - выборы проходили по смешанной системе в однопалатный законодательный орган. В Свердловской области Областная Дума Законодательного Собрания избиралась по пропорциональной системе, а Палата Представителей Законодательного Собрания - по мажоритарной.

В трех субъектах - Волгоградской, Вологодской и Свердловской используется ротация депутатов.

При образовании избирательных округов по выборам депутатов в законодательные органы власти субъектов Российской Федерации чаще всего использовались только одномандатные округа.

В 8 субъектах Российской Федерации - в Республике Башкортостан (в Палату Представителей), в Кабардино-Балкарской Республике (в Совет Представителей), в Амурской, Камчатской, Кировской, Сахалинской, Свердловской (в областную Думу), Томской областях использовались только многомандатные округа.

В 7 регионах - в Республике Адыгея, Курганской, Мурманской, Тверской, Смоленской областях, Еврейской автономной области, Таймырском автономном округе выборы проходили как по одномандатным, так и по многомандатным округам.

В большинстве субъектов Российской Федерации для признания выборов состоявшимися было необходимо участие в них не менее 25 процентов избирателей, включенных в списки, а в некоторых и 50 процентов. В то же время при выборах депутатов законодательных органов Ставропольского и Хабаровского краев, Белгородской, Волгоградской, Кировской, Ленинградской, Новгородской и Читинской областей минимальный порог явки не был предусмотрен.

В результате проведения основных выборов законодательные органы государственной власти были сформированы в полном составе в 35 субъектах Российской Федерации и в 31 - в правомочном составе.

Повторное голосование, повторные и дополнительные (вместо выбывших) выборы позволили по состоянию на 1 января 1998 года сформировать законодательные органы государственной власти в полном составе в 52 субъектах Российской Федерации, а в правомочном составе - еще в 20 регионах.

В 9 субъектах Российской Федерации: Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия - Алания, Республике Хакасия, Курганской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Ямало-Ненецком автономных округах для формирования законодательных органов власти пришлось несколько раз проводить повторные выборы по одним и тем же избирательным округам - в основном в связи с тем, что выборы признавались несостоявшимися, а по нескольким округам - недействительными.

При проведении основных выборов из 2745 избирательных округов выборы не состоялись в 113, из них в 96 избирательных округах - по причине того, что в выборах приняло участие меньше избирателей, чем определено в законах субъектов Российской Федерации, а в 17 избирательных округах - по причине того, что против всех кандидатов проголосовало больше избирателей, чем за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату.

В среднем по субъектам Российской Федерации в выборах приняло участие 42,8 процента избирателей, включенных в списки избирателей. Наибольшая активность избирателей отмечена в Республике Алтай - 71,2 процента, наименьшая - в Кемеровской и Волгоградской областях - соответственно 28,5 и 25,1 процента.

В Астраханской, Калужской, Ленинградской, Новгородской, Сахалинской, Свердловской, Тульской областях и в городе Москве активность избирателей не превысила 35 процентов.

Среди более трех тысяч действующих депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации женщины составляют 9,7 процента. Более 47 процентов депутатов - в возрасте от 40 до 49 лет. Депутаты, имеющие высшее и незаконченное высшее образование, составляют 92,3 процента, а имеющие высшее и незаконченное высшее юридическое образование, - всего 6,7 процента.

Среди депутатов представители исполнительных органов власти составляют 19,4 процента, представительных органов власти - 15,6 процента, муниципальные служащие - 14,3 процента.

Более 30 процентов депутатов работали ранее в представительных органах власти: в Республике Алтай - 48,8 процента, в Республике Татарстан - 30,8 процента, в Республике Хакасия - 34,7 процента, в Новгородской области - 50 процентов, в Ивановской - 34,3 процента, в Кемеровской - 38,1 процента, в Самарской - 40 процентов, в Тверской - 33,3 процента, в Корякском автономном округе - 33,3 процента.

Многие депутаты ранее избирались в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, в составах законодательных (представительных) органов Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан, Амурской, Рязанской, Ивановской, Кемеровской областей, Ненецкого автономного округа они составляют более 30 процентов. В Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Ставропольском и Хабаровском краях, Белгородской, Волгоградской, Калининградской, Рязанской, Свердловской областях, Корякском, Усть-Ордынском Бурятском и Эвенкийском автономных округах более трети депутатов ранее работали в исполнительных органах власти.

Депутаты, выдвинутые КПРФ, представлены в 36 субъектах Российской Федерации, Аграрной партией России - в 6, движением “Наш дом - Россия” - в 5.

В Республике Алтай 62,5 процента депутатов было выдвинуто КПРФ, в Ставропольском крае и Белгородской области - 40 процентов, в Республике Адыгея - 35,6 процента.

В депутатском корпусе 19 субъектов Российской Федерации избирательные объединения и блоки не представлены.

В целом по 72 субъектам Российской Федерации из 3082 депутатских мандатов по состоянию на 1 января 1998 года не замещены 52, или 1,7 процента.

***7. Об участии Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в 2001 году.***

Заслушав сообщение Парламентского Секретаря Политсовета В.В. Володина об участии "Отечества" в региональных и местных выборах, Секретариат Политсовета отмечает, что Организация добилась позитивных результатов в избирательных кампаниях 2000 года, имеющих важное политическое значение.

Достаточно отметить, что по предварительным результатам:

\* 68 наших представителей избраны депутатами региональных законодательных органов 15-ти субъектов Российской Федерации из 20-ти, где проводились выборы, и более 700 чел. - депутатами представительных органов местного самоуправления в 37-ми регионах;

\* в 28-ти регионах из 44-х, где избирались главы исполнительных органов власти, избраны кандидаты, активно поддержанные "Отечеством", а в 11-ти наши кандидаты получили вторые-третьи результаты;

\* в 14-ти городах, административных центрах регионов, наши кандидаты избраны мэрами;

\* около 150-ти человек при поддержке Организации избраны главами муниципальных образований районов и городов.

Реальные основы для системной работы в этом направлении как руководящих органов "Отечества", так региональных и местных отделений заложены конструктивной деятельностью Комиссии Политсовета по участию Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В целях более полной реализации предоставленного законодательством права на участие Организации "Отечество" в выборах и представления интересов граждан в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления Секретариат Политсовета постановил:

1. Принять к сведению информацию Парламентского Секретаря Политсовета В.В. Володина о предстоящих в 2001 году выборах:

\* в законодательные (представительные) органы государственной власти 39-ти субъектов Российской Федерации,

\* глав исполнительной власти 16-ти субъектов Российской Федерации,

\* в органы местного самоуправления 36-ти субъектов Российской Федерации (приложение).

2. Советам региональных отделений "Отечества":

\* обеспечить целенаправленную и эффективную работу по подготовке и проведению избирательных кампаний 2001 года в соответствии со стратегией и тактикой, изложенными в Концепции участия Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, с учетом опыта проведения региональных выборов в 2000 году;

\* оказывать содействие кандидатам, поддержанным Организацией, но не избранным в ходе выборов, если они подвергаются преследованиям, обеспечивая при необходимости их защиту;

\* оперативно представлять в Политсовет информацию об итогах прошедших выборов и результатах работы по участию регионального отделения в их проведении.

3. Рекомендовать Комиссии Политсовета по участию Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления:

\* ежеквартально определять план действий руководящих органов Организации и Советов региональных отделений по участию в выборах всех уровней;

\* продолжить переговорный процесс по кандидатурам на должность глав исполнительной власти регионов и мэров административных центров для оказания поддержки Организацией.

4. Поручить секретарям Политсовета:

\* В.Ю. Буракову при формировании бюджета Организации предусмотреть финансирование аналитических групп, заключить договоры с экспертами- аналитиками на проведение регионального политического мониторинга в субъектах Российской Федерации, в которых состоятся выборы в текущем году;

\* А.Н. Царегородцеву реализовать пункт 2 постановления Секретариата от 26.06.2000 г., № 17 по закреплению за регионами, входящими в состав семи федеральных округов, экспертов-аналитиков из числа специалистов Советов региональных отделений, в соответствии с Концепцией участия Организации "Отечество" в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с оплатой труда по договору;

\* В.С. Липицкому осуществить систематизацию получаемых данных регионального политического мониторинга в интересах Организации.

5. Поручить Секретарю Политсовета А.Н. Царегородцеву рассмотреть ситуацию в Ставропольском региональном отделении "Отечества", сложившуюся по итогам выборов губернатора края, с учетом постановлений Политсовета от 6 сентября 2000 года № 14 (пункт первый) и от 29 ноября 2000 года № 24 (пункт четвертый), а также решений Совета регионального отделения по вопросам участия в избирательной кампании и подготовить предложения Политсовету.

6. Рекомендовать членам Политсовета "Отечества" принимать активное участие в мероприятиях, связанных с вступлением в должность вновь избранных глав администраций субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований, поддержанных Организацией.

7. Рекомендовать проведение в текущем квартале 2001 года встречи Лидера Организации Ю.М. Лужкова с избранными при поддержке Организации депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав исполнительных органов государственной власти и глав муниципальных образований.

***8. Указ от 17 сентября 1995 г. N 951 о выборах в органы государственной власти субъектов российской федерации и в органы местного самоуправления.***

В целях создания условий для реализации принципа народовластия, закрепленного частью 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации, а также обеспечения формирования в 1995 году Совета Федерации Федерального Собрания, учитывая незавершенность процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, впредь до принятия федеральных законов об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о формировании финансовой и материальной базы местного самоуправления, руководствуясь частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации, постановляю:

1. Считать необходимым проведение в декабре 1997 г. выборов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, срок полномочий которых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" истекает в 1995 и 1996 годах.

2. Рекомендовать представительным (законодательным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, ранее назначившим выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации в 1995 году или 1996 году и в случае если ранее ими не был установлен срок полномочий соответствующего представительного (законодательного) органа государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, принять решения о переносе выборов на июнь 1997 г. При принятии таких решений на соответствующие представительные (законодательные) органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации не распространяется Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" в части срока их полномочий.

3. Выборы назначенных Президентом Российской Федерации глав администраций субъектов Российской Федерации провести в декабре 1996 г.

Назначить в порядке исключения выборы глав администраций Новгородской, Московской и Омской областей на 17 декабря 1995 г.

4. Считать необходимым проведение выборов в органы местного самоуправления в декабре 1996 г.

5. Рекомендовать представительным (законодательным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить формирование необходимой правовой базы проведения выборов глав администраций соответствующих субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

6. Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации в 2-недельный срок представить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающего перенос даты избрания органов местного самоуправления.

7. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

***9. Принципы и порядки разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации***

Статья 1. Пределы действия настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Статья 2. Основные понятия, используемые для целей настоящего Федерального закона

1. Предмет ведения Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации.

2. Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (далее – предмет совместного ведения) – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

3. Предмет ведения субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

4. Компетенция органа государственной власти – совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

5. Полномочия органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

6. Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий (далее – договор) – правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (далее – соглашение) – правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

8. Уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации – лицо, уполномоченное конституцией (уставом) или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации представлять субъект Российской Федерации.

Статья 3. Принцип конституционности

1. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения.

2. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно- правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Статья 4. Принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов

В случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, действуют положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Статья 5. Принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий

Все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений.

Статья 6. Принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации

При разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо ущемление прав и интересов других субъектов Российской Федерации.

Статья 7. Принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации

В процессе принятия федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, заключения договоров, соглашений согласование интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 8. Принцип добровольности заключения договоров, соглашений

Заключение договоров, соглашений осуществляется на добровольной основе.

Статья 9. Принцип обеспеченности ресурсами

При разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления указанными органами своих полномочий.

Статья 10. Принцип гласности заключения договоров, соглашений

Подготовка и заключение договоров, соглашений осуществляются гласно в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Глава II. О формах реализации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и порядке принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Статья 11. Формы реализации полномочий по предметам ведения Российской Федерации

Правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Статья 12. Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения

1. По вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

2. До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Статья 13. Участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе

1. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящей статьей.

2. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, а также после их принятия Государственной Думой в первом чтении направляются в соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы) в органы государственной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. До истечения указанного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении не допускается.

3. Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной Думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

4. Представители субъектов Российской Федерации, уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, вправе принимать участие с правом совещательного голоса в работе над проектами федеральных законов по предметам совместного ведения в комитетах и комиссиях Государственной Думы и создаваемых Государственной Думой и ее комитетами и комиссиями рабочих группах.

Глава III. Порядок заключения договоров и соглашений

Статья 14. Пределы разграничения предметов ведения и полномочий

1. Договор может быть заключен:

а) при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения;

б) при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения – с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона.

2. Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации.

3. Соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора.

Статья 15. Стороны договора

Сторонами договора являются федеральные органы государственной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 16. Стороны соглашения

Сторонами соглашения являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 17. Предметы договора

Предметами договора могут быть:

конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий;

формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора;

иные вопросы, связанные с исполнением положений договора.

Статья 18. Предметы соглашения

Предметами соглашения могут быть:

передача осуществления части полномочий;

условия и порядок передачи осуществления части полномочий;

материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий;

формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения;

иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Статья 19. Срок действия договора, соглашения

1. В договоре могут содержаться положения о сроке действия договора, порядке продления срока действия договора, а также его досрочного прекращения.

2. В соглашении определяются сроки действия соглашения, условия и порядок его досрочного прекращения.

Статья 20. Язык договора, соглашения

Языком договора, соглашения является русский язык. В случае необходимости договор, соглашение могут быть составлены и подписаны на русском языке и на государственном языке республики, органы государственной власти которой являются стороной договора, соглашения.

Статья 21. Ответственность сторон договора, соглашения

1. Договор, соглашение могут предусматривать ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение положений договора, соглашения.

2. Договор, соглашение могут предусматривать одностороннее расторжение договора, соглашения и обязанность возмещения ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением договора, соглашения.

Статья 22. Процедура подготовки договора, соглашения

1. Порядок подготовки, предварительного рассмотрения и согласования проектов договора, соглашения определяется Президентом Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти не позднее чем в месячный срок обязаны представить свои предложения и замечания по проектам договора, соглашения.

3. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной договора, соглашения, вправе получить по своему запросу проекты договора, соглашения до одобрения указанных проектов и внести свои предложения и замечания в случае, если, по мнению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, данные договор, соглашение ущемляют права и интересы этого субъекта Российской Федерации.

Статья 23. Одобрение или отклонение проекта договора

1. Проект договора до его подписания Президентом Российской Федерации направляется для рассмотрения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в Совет Федерации.

2. Проект договора представляется в Совет Федерации Президентом Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – уполномоченным лицом субъекта Российской Федерации.

3. Проект договора рассматривается в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

О результатах рассмотрения проекта договора в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации сообщается уполномоченному лицу субъекта Российской Федерации. Уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации сообщает о результатах рассмотрения проекта договора в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в Совет Федерации.

4. Проект договора рассматривается в Совете Федерации в течение трехмесячного срока со дня получения сообщения о результатах его рассмотрения в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. О результатах рассмотрения проекта договора в Совете Федерации сообщается Президенту Российской Федерации.

Результаты рассмотрения проекта договора в Совете Федерации учитываются при решении вопроса о подписании договора.

Статья 24. Одобрение или отклонение проекта соглашения

Проект соглашения одобряется или отклоняется Правительством Российской Федерации не позднее чем в трехмесячный срок со дня представления указанного проекта.

Статья 25. Подписание договора

Договор подписывается Президентом Российской Федерации и должностным лицом (должностными лицами), уполномоченным (уполномоченными) субъектом Российской Федерации на подписание договора.

Статья 26. Подписание соглашения

Соглашение, проект которого был одобрен Правительством Российской Федерации, подписывается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, уполномоченным субъектом Российской Федерации на подписание соглашения.

Статья 27. Внесение изменений и дополнений в договор, соглашение

Изменения и дополнения в договор, соглашение вносятся в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения договора, соглашения.

Статья 28. Опубликование и вступление в силу договора, соглашения

1. Договор, изменения и дополнения в договор вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования в полном объеме вместе с правовыми актами об их одобрении, если договором не установлен другой порядок их вступления в силу.

2. Соглашение, изменения и дополнения в соглашение вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования в полном объеме вместе с правовыми актами об их одобрении, если соглашением не установлен другой порядок их вступления в силу.

3. Договор, соглашение не подлежат применению до их вступления в силу.

Глава IV. Согласительные процедуры и разрешение споров

Статья 29. Согласительные процедуры

1. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур.

2. В случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий. В случае недостижения согласованного решения Президент Российской Федерации может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Статья 30. Разрешение споров судами

1. В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации", споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации.

2. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, могут быть вынесены на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии с их полномочиями.

Глава V. Заключительные положения

Статья 31. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования.

Статья 32. Приведение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, договоров, соглашений в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня его вступления в силу.

2. Договоры и соглашения, действующие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу.

3. Субъектам Российской Федерации привести свои законы и иные нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение двенадцати месяцев со дня его вступления в силу.

4. Законы и иные нормативные правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

***10. Государственное устройство Республики Татарстан.***

С 1990 г. в республике приняты три важнейших документа: Декларация о государственном суверенитете, Конституция и Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с Российской Федерацией. Все три документа в совокупности составляют не только правовую базу, но и фундамент политической стабильности общества, основу экономических реформ.

В Конституции Татарстана провозглашается, что человек является высшей ценностью, а отношения человека с государством основываются на приоритете прав человека. В Конституции Татарстана закреплены такие принципы, как всеобщее избирательное право, свобода слова, защита гражданских прав человека, свобода совести, возможность участия в политических партиях и организациях и т.д.

С июня 2000 г. в республике в соответствии с Конституцией Республики Татарстан функционирует институт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

Конституция Татарстана закрепляет разделение законодательной, исполнительной и судебной властей.

Главой государства в Татарстане является Президент. Ему подчиняется Кабинет Министров - исполнительный и распорядительный орган государственной власти. Кабинет Министров возглавляет Премьер-министр, кандидатура которого утверждается парламентом Татарстана по предложению Президента. Кабинет Министров ответственен перед Президентом и парламентом.

Высшим представительным, законодательным и контрольным органом государственной власти в Республике Татарстан является однопалатный Государственный Совет (парламент).

Функции управления на местах осуществляет местная администрация, которая подотчетна соответствующему местному Совету и исполнительным вышестоящим и распорядительным органам.

1. ***Заключение.***

В заключение можно высказать предположение, что Федеральный закон, закрепив основы уже сформировавшейся в общих чертах к настоящему времени организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, не станет, вопреки некоторым ожиданиям, действительно жестким инструментом стабилизации этой системы, но, наоборот, процесс модернизации власти в субъектах Федерации получит определенные дополнительные правовые основания.

Таким образом, как показывает анализ, органы власти России в целом еще очень далеки от осознания стандартов информационного общества. При этом на федеральном уровне дело обстоит несколько лучше, чем в субъектах Федерации, а исполнительная ветвь власти демонстрирует большую восприимчивость к веяниям времени, чем законодатели. Последнее обстоятельство на первый взгляд кажется странным, поскольку именно законодательная (она же – представительная) власть по самой своей природе должна быть заинтересована в обеспечении прав граждан на информацию, в критическом анализе деятельности исполнительной власти и в предоставлении избирателям исчерпывающей информации о работе депутатов. Ведь депутаты, в отличие от чиновников исполнительной власти, находятся в гораздо большей зависимости от избирателей.

***14. Список используемой литературы.***

* 1. © Информационное общество, 2000, вып. Нестеров Ю. М.
  2. ГУИР ФАПСИ, 1999. Москва.
  3. «Российская газета», № 121, 30.06.99. Москва.
  4. «Собрание законодательства РФ», 28.06.99, № 26, ст. 3176. Москва.
  5. ЦКИ МОНФ-2000г. Олег Тарасов - кандидат юридических наук.
  6. Copyright © 1999–2002 Фонд развития парламентаризма в России.
  7. «Эхо Планеты», №51, 21.01.00. МО.
  8. «Заговорщики в Кремле» Соловьев В., Клепикова Е. С.-Питербург.
  9. «Парламентаризм в России. Федеральное Собрание в 1993–1995 годах». 2000 г.
  10. Парламентский час., от 18 октября 1996 года N0 1457. МО.
  11. Департамент внешних связей Президента РТ 1997-2002 г. (http://www.tatar.ru)